UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

ESSAI

SUR

LA LANDSGEMEINDE

SUISSE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue
devant la Faculté de Droit de l'Université de Dijon,
le Lundi 28 Novembre 1910, à 1 h. 1/2

PAR

Henry SEYTRE

Président : M. J. DELPECH

Suffragants : { MM. DESLANDRES, *Professeur*.
HUGUENEY, *agrégé*.

LIBRAIRIE ANCIENNE ET MODERNE
GEORGES CRÈS ET CIE
ÉDITEURS
3 *bis*, Place de la Sorbonne, PARIS

1910

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

ESSAI

SUR

LA LANDSGEMEINDE

SUISSE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue
devant la Faculté de Droit de l'Université de Dijon,
le Lundi 28 Novembre 1910, à 1 h. 1/2

ACAD.
LUGD.BAT.
BIBL.

PAR

Henry SEYTRE

Président : M. J. DELPECH

Suffragants : MM. DESLANDRES, *Professeur*.
HUGUENEY, *agrégé*.

LIBRAIRIE ANCIENNE ET MODERNE
GEORGES CRÈS ET CIE
ÉDITEURS
3 *bis*, Place de la Sorbonne, PARIS

1910

A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE ET DE MA MÈRE

A MA FEMME

BIBLIOGRAPHIE

Charles Benoist. — *Une démocratie historique. La Suisse*, in *Revue des Deux-Mondes* du 15 juin 1895, pp. 280-315.

Prince Roland Bonaparte. — *Assemblées démocratiques en Suisse. Le Figaro* du 28 mai 1890.

Brissaud. — *Le Referendum en Suisse*, in Revue générale du Droit, de la Législation et de la Prévoyance. 1888, pp. 402-424.

Paul Clerget. — La Suisse au XX^e^ siècle. Paris, 1908.

Curti. — Le referendum ; histoire de la législation populaire en Suisse ; traduction Jules Ronjat. 1905.

Dareste. — Les Constitutions Modernes. Recueil des constitutions actuellement en vigueur dans les divers Etats d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé. Paris, 3^e^ édition, tome I, pp. 609-632.

Joseph Delpech. — Quelques observations à propos du Referendum et des Landsgemeindes Suisses, in Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger. Tome XXIII, 1906, pp. 193 et suiv.

Deploige. — Le Referendum en Suisse. Bruxelles, 1892.

Deschwanden. — *Die Entwicklung der Landsgemeinde in Nidwalden als Gesetzgebunde Gevalt*, in *der Zeitschrift für schweiz.* Recht., Bd-VI.

M. Deslandes. — *De la participation du peuple au pouvoir législatif*, in *Revue bourguignonne de l'enseignement supérieur*. 1894, p. 559.

Numa Droz. — *La démocratie et son avenir*, in *Bibliothèque Universelle et revue Suisse*. Décembre 1882, pp. 384-415.

Dunand. — *La législature par le peuple en Suisse*. Genève, 1894, pp. 225-250.

Duperrex. — *De la formation du peuple Suisse et de sa place dans l'histoire de l'Europe*. 1 br., Lausanne, 1892. Extrait du *Recueil Inaugural de l'Université de Lausanne.*

Esmein. — *Deux formes de gouvernement* in *Revue du Droit Public.* Janvier-février 1894, pp. 15 et suiv.

Hilty. — *Le Referendum et l'Initiative en Suisse*, in *Revue de Droit international*, 1892, pp. 384-405 et 476-489.

Albert Keller. *Histoire de la Nation Suisse*. 3 vol., gr. in-8, Lausanne, 1896-1899.

— Das Volksinitiativ nach den Schweizerischen Kantonsverfassunger. Zurich, 1889.

Lefevre Pontalis. — *Les Assemblées plénières en Suisse. Le Figaro*. 28 mai 1894.

E. Rambert. — *Les Landsgemeinde de la Suisse* in *Bibliothèque Universelle et Revue Suisse*. Tome XLII, 1871, pp. 536 et suiv.

E. Rambert. — *Etudes historiques et nationales*. Lausanne, 1889.

Jean Signorel. — *Etude de législation comparée sur le Referendum législatif*. Paris, 1896.

Wuarin. — *L'Evolution de la Démocratie en Suisse*, in *Revue des Deux-Mondes*, du 1er août 1891.

INTRODUCTION

DE LA PLACE DE LA LANDSGEMEINDE PARMI LES DIVERSES FORMES DU GOUVERNEMENT DIRECT

On sait que le mot « gouvernement », pris dans son sens propre et général, désigne l'exercice de l'autorité publique par le souverain (1).

Pratiquement, le souverain peut exercer lui-même, sans intermédiaire, cette autorité : c'est le *gouvernement direct*.

Ou bien, il délègue l'exercice de l'autorité à des représentants qui statuent en son nom et dont les décisions sont aussi valables que si elles émanaient du souverain lui-même. C'est le *gouvernement représentatif*, tantôt réel, lorsque les représentants dépositaires des attributs de la souveraineté agissent librement et ne sont pas révocables à volonté, tantôt simplement apparent, lorsque les représentants du souverain ne sont que de simples mandataires, révocables *ad nutum*.

Le gouvernement direct, qui nous intéresse plus particulièrement dans cette étude, reçoit des applications

(1) Esmein. *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 4e édition, 1906, pag. 13.

aussi bien dans les régimes monarchiques que dans les régimes démocratiques.

L'essence même de la monarchie pure est le gouvernement direct. Le monarque, entouré de simples conseillers, fait la loi. Il en assure l'exécution par l'organe de ministres, soumis à sa direction, révocables à son gré. Le pouvoir judiciaire même n'échappe pas à son autorité immédiate. Pour l'administration de la justice, des juges peuvent bien être institués, mais le monarque conserve toujours le droit de se substituer à eux pour siéger en personne ou casser leurs arrêts.

Ainsi, tous les attributs de la souveraineté peuvent être exercés par un monarque sans difficulté. Au contraire, comme l'a très bien vu M. Esmein « pour la plupart des actes de souveraineté, le gouvernement direct est impossible lorsque le souverain est une multitude. Une assemblée populaire, et même toute assemblée nombreuse, peut bien prendre des décisions, mais ne peut point les faire exécuter elle-même ; il lui faut tout au moins déléguer ce soin chaque fois à des commissaires, et par la force des choses, lorsque l'autorité publique est appelée à intervenir fréquemment, les commissaires d'occasion se transforment en magistrats permanents (1).

---

(1) J. J. Rousseau disait déjà à ses concitoyens de Genève : « Il vous est arrivé, Messieurs, ce qui arrive à tous les gouvernements semblables au vôtre. D'abord, la puissance législative et la puissance exécutive, qui constituent la souveraineté, n'en sont pas distinctes. Le peuple souverain veut par lui-même, et par lui-même il fait ce qu'il veut. Bientôt l'incommodité de ce concours de tous à toute chose force le peuple sou-

Le gouvernement représentatif s'introduit nécessairement pour l'exercice du pouvoir exécutif. Pour la justice, l'assemblée du peuple peut encore la rendre elle-même, tant que la nation est petite et que le droit est très simple et facilement connu de tous (1) ; mais lorsque les procès se multiplient et que la législation se complique, cela devient impraticable. Cela est tout à fait impossible chez une grande nation ; on ne saurait rassembler tout un peuple pour trancher un différend et là encore s'impose le gouvernement représentatif. Reste le pouvoir législatif, le vote des lois. Ici il n'y a pas d'obstacle matériel à ce qu'il soit exercé par le peuple ; sans doute, si la nation est grande, si la civilisation avancée exige des lois compliquées et savantes, il faudra que le peuple délègue à des représentants le soin de préparer et de rédiger les lois ; mais il sera toujours possible de soumettre celles-ci au vote populaire (2) ».

Etant donné ces difficultés à l'exercice direct de la souveraineté par le peuple, on ne sera pas surpris des répugnances avec lesquelles tant de bons esprits ont en-

---

verain de charger quelques-uns de ses membres d'exécuter ses volontés. Ces officiers, après avoir rempli leur commission en rendent compte et rentrent dans la commune égalité. Peu à peu ces commissions deviennent fréquentes, enfin permanentes. Insensiblement il se forme un corps qui agit toujours. Un corps qui agit toujours ne peut pas rendre compte de chaque acte ; il ne rend plus compte que des principaux ; bientôt il vient à bout de n'en rendre compte d'aucun ». *Lettres écrites de la Montagne*. Part. II. lettre 8.

(1) C'est ainsi que les comices de Rome exercèrent pendant des siècles la juridiction criminelle sur les citoyens romains.

(2) Esmein, *op. cit.*, pag. 20.

visagé ce mode de gouvernement. C'est ainsi que Montesquieu déclare : « Le grand avantage des représentants, c'est qu'ils sont capables de discuter les affaires. Le peuple n'y est point du tout propre, ce qui forme un des grands inconvénients de la démocratie... Il y avait un grand vice dans la plupart des anciennes républiques; c'est que le peuple avait le droit d'y prendre des résolutions actives et qui demandent quelque exécution, chose dont il est entièrement incapable. Il ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants, ce qui est très à sa portée. Car, s'il y a peu de gens qui connaissent le degré précis de la capacité des hommes, chacun est pourtant capable de savoir, en général, si celui qu'il choisit est plus éclairé que la plupart des autres (1) ».

De Lolmes qui écrivait après J. J. Rousseau disait de son côté : « La plus grande partie de ceux qui composent la multitude, distraits par les besoins plus pressants de la subsistance, n'ont ni le loisir, ni même, par l'imperfection de leur éducation, les connaissances nécessaires à de tels soins. La nature, d'ailleurs avare de ses dons, n'a donné qu'à une petite portion d'hommes une tête capable des calculs compliqués d'une législation ; et, comme le malade se confie à un médecin, le plaideur à un avocat, de même le très grand nombre des citoyens doit se confier à ceux qui sont plus habiles qu'eux pour l'exécu-

(1) *Esprit des lois*. liv. XI, ch. VI.

tion des choses qui, en même temps qu'elles les intéressent si essentiellement, requièrent tant de qualités pour les bien faire. A ces raisons déjà si fortes il s'en joint une autre, s'il se peut plus décisive ; c'est que la multitude, par cela même qu'elle est une multitude, est incapable d'une résolution réfléchie... Très peu ont réfléchi sur ce qui doit faire l'objet de l'assemblée, très peu y portent d'avis, ou du moins d'avis à eux, auquel ils tiennent. Comme il faut cependant prendre un parti, la plupart se décident pour des raisons dont ils rougiraient de se payer dans des occasions bien moins sérieuses ; un spectacle inusité, un changement dans le lieu de l'assemblée, un mouvement, une rumeur sont, dans l'indécision générale, la raison suffisante de la détermination du grand nombre, et de l'agrégation de volontés formées sans connaissance de causes se forme une volonté totale et aussi sans réflexion (1) ».

Quelques sérieuses qu'elles soient, ces critiques du gouvernement direct n'ont pas empêché ce mode de gouvernement d'être en faveur en nombre de pays civilisés, sous les formes de *veto populaire*, *d'initiative populaire*, de *referendum* et de *Landsgemeinde*.

*
* *

Le *veto populaire* est le droit pour le peuple de refuser ou de reconnaître une loi régulièrement adoptée par l'as-

(1) *Constitution de l'Angleterre*, liv. II, ch. V, Genève, 1790, t. I, p. 241 et suiv.

semblée délibérante. C'est un moyen de casser une loi, sans toutefois que le peuple puisse se substituer à l'assemblée législative pour préparer un nouveau projet et voter un nouveau texte. Le droit de vote appartient à la nation tout entière, mais pour l'exercer, il suffit qu'un nombre déterminé de citoyens déclare s'opposer à la validité de la loi. Celle-ci est alors soumise au veto populaire, qui doit se prononcer en dernier ressort sur son rejet ou sur son acceptation. Le principe du veto populaire fut affirmé pour la première fois en 1830 par le canton de Saint-Gall en Suisse ; admis en 1832 par Bâle-Ville, en 1839 par le Valois, en 1841 par le canton de Lucerne (1), il ne paraît guère aujourd'hui qu'une forme de transition destinée à être remplacée par le *referendum*.

Celui-ci est le droit pour le peuple de parfaire une loi dont le projet a été élaboré par l'assemblée délibérante. Tant que la votation populaire n'a pas eu lieu, la loi est inachevée. Alors que le veto peut enlever à la loi sa force exécutoire, qu'elle possède déjà, le Referendum est nécessaire pour lui communiquer toute son efficacité. Dans la pratique on constate généralement une autre différence, concernant l'évaluation de la majorité. Ordinairement, pour le Referendum, on compte seulement les voix *pour* ou *contre* et l'on néglige les abstentions, tandis que pour le rejet d'une loi par application du veto,

---

(1) Curti : *le Referendum : historique de la législation populaire en Suisse* ; traduction Roujat, P. 1905, pag. 126.

les abstentions équivalent à des acceptations et l'on exige le vote négatif de la majorité des électeurs inscrits.

Le *referendum* se présente sous deux formes bien distinctes :

a) Le *referendum obligatoire*, qui est une conséquence logique des principes. Pour tous les actes qui y sont soumis (lois ou arrêtés), il doit nécessairement intervenir, ces actes n'acquérant jamais force définitive que par la ratification du peuple. C'est ainsi qu'une clause qui apparaît pour la première fois dans la constitution de Rhode-Island en 1842, et qui s'est largement propagée, décide que toute loi autorisant un emprunt qui dépasse un chiffre déterminé devra être ratifiée par le peuple (1).

b) Le *referendum facultatif* intervient seulement au contraire lorsqu'une loi ou un acte soumis au *referendum* a été rendu ou publié. Si, dans un délai déterminé, un certain nombre de milliers de citoyens (nombre fixé par la constitution) demandent le *referendum* dans un acte dûment revêtu de leurs signatures, la loi est soumise au vote populaire ; si au contraire le délai s'écoule sans réclamation de cette nature, elle devient définitive de plein droit. C'est ainsi que l'article 89 de la Constitution fédérale suisse stipule que « les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30.000 citoyens actifs ou par huit cantons. Il en est de même des arrêtés fédéraux

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 330.

qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence ».

Autre est l'*initiative populaire*. C'est le droit pour les citoyens « de demander la revision de la constitution, la modification des lois existantes ou la confection de lois nouvelles (1) ». Tantôt les citoyens qui s'adressent à l'Assemblée législative peuvent seulement l'obliger à rédiger une loi sur la matière proposée ou à poser au peuple la question de savoir s'il doit être légiféré dans ce sens. Tantôt les citoyens eux-mêmes rédigeront le projet de loi et l'adresseront à l'Assemblée législative, qui sera obligée de le soumettre au vote populaire, tout en conservant la faculté de présenter un contre-projet ou de faire simplement connaître au peuple les motifs de son opposition. L'*initiative* est apparue pour la première fois dans le canton de Vaud en 1845, quand fut adoptée la proposition suivante de Delarageaz : « Il est de la compétence des assemblées générales de voter sur toute proposition qui leur est soumise par le Grand Conseil, agissant spontanément, ou sur la demande de 8.000 citoyens actifs (2) ».

---

(1). J. Brissaud. In *Revue générale du Droit*. 1888, p. 411.

(2) *Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud*, session ordinaire, avril 1845, p. 134 et suiv., 172 et suiv., 190 et suiv., 804 et suiv. On remarquera que les formes de législation populaire consacrées par ce seul texte sont :

1° le *referendum* obligatoire limité aux questions constitutionnelles cantonales et aux affaires fédérales ;

2° le *referendum* facultatif illimité du Grand Conseil ;

3° l'*initiative*, qui s'étend aussi à toutes les matières, mais n'est point placée complètement en dehors de la sphère d'action du Grand-Conseil.

Mais la forme la plus pure du gouvernement direct en démocratie est à coup sûr l'institution suisse de la *Landsgemeinde*.

Pas n'est besoin ici d'avoir recours à des représentants pour l'élaboration des lois. L'assemblée populaire suffit aux diverses phases de leur confection.

En plus du droit d'initiative, c'est-à-dire de la faculté de faire des propositions de lois et du droit de vote, elle possède le droit de discussion, qui constitue la partie caractéristique de l'institution.

Dans la Landsgemeinde, « la nation exerce elle-même le pouvoir législatif sans aucune délégation. Toutes les affaires de l'Etat sont portées à l'assemblée populaire ; là chacun a le droit de prendre la parole, de faire une proposition de loi, de motiver son vote, de telle sorte que chaque citoyen exercera directement la portion de souveraineté qui lui appartient. Le peuple statue sur les lois, les traités de paix ou la guerre ; toute la vie de l'Etat est entre ses mains, et il n'obéit qu'aux lois qu'il a votées lui-même (1) ».

Nous allons étudier dans le détail cette dernière forme du gouvernement direct. Dans une première partie nous verrons le rôle important qu'ont joué les Landsgemeinden dans l'histoire politique de la Suisse. Dans une deuxième partie, nous nous proposons d'examiner la constitution de ces assemblées populaires, leurs attributions, leur fonctionnement ainsi que leurs avantages et leurs inconvénients dans la société moderne.

(1) Signorel. Etude de législation comparée sur le referendum, p. 18.

PREMIÈRE PARTIE

LA LANDSGEMEINDE A TRAVERS L'HISTOIRE

CHAPITRE PREMIER

Les premières formes du « droit populaire » en Suisse

L'exercice de la souveraineté populaire remonte à la plus haute antiquité. A Athènes et à Rome, le peuple se réunissait déjà sur l'Agora ou le Forum pour y discuter des affaires publiques, mais ces réunions ne comprenaient qu'une partie des habitants. « Les démocraties actuelles sont fondées sur le principe du suffrage universel ; tous les citoyens d'un pays participent indirectement à l'exercice du pouvoir législatif par l'intermédiaire de mandataires élus... La démocratie antique a ignoré ce système : elle a sacrifié les droits de l'homme à ceux du citoyen. Le citoyen jouit seul des *jura privata* et des *jura publica* (1). » A Athènes, « la cité (πολις) ne comprend pas tous les habitants de l'Attique : elle ne comprend que les citoyens proprement dits (πολιται) ». A côté d'eux il y avait les métèques, les affranchis, les esclaves, et le nombre en était considérable. Il est impossible de fixer ce

(1) Signorel, *op. cit.* pag. 126.

nombre avec précision, d'autant plus qu'il paraît avoir beaucoup varié selon les temps, par suite des circonstances économiques. Mais il est certain qu'il était au moins égal à celui des citoyens, peut-être même à certaines époques, fort supérieur (1) ». M. Perrot va jusqu'à dire que le nombre des citoyens ne dépassait pas le sixième du nombre total des habitants (2). A Rome, le cens de l'année 220 donna 270.000 citoyens en état de porter les armes, et si l'on rapproche de ce chiffre le nombre des esclaves, il sera facile d'avoir une idée des masses qui, vivant à Rome, ne jouissaient d'aucun droit politique (3).

De plus, à Rome, dans les comices, le pouvoir de décision n'appartenait pas aux citoyens pris individuellement. Le vote avait lieu *curiatim*, *centuriatim*, *tributim*, et non *viritim* (4). Chaque groupe exprimait sa volonté à la majorité des suffrages individuels, mais la détermination n'était prise qu'à la majorité des voix exprimées par les divers groupes, de sorte que la valeur du vote de chaque individu était en raison inverse du nombre des membres de son groupe.

Chez les Germains, « les affaires de peu de valeur sont abandonnées à la délibération des chefs, tandis que l'ensemble de la tribu délibère sur les plus importantes...

---

(1) A. Croiset. *Les démocraties antiques.* Paris, 1909, pag. 76.
(2) Perrot. *Essais sur le droit public d'Athènes.* Paris, 1869, p. 18, n. 1
(3) Zumpt, *cité par Signorel op. cit.* p. 126.
(4) Ciceron. *Pro Sest.* 53, 144 ; Cucq : *Les institutions juridiques des Romains.* L'ancien droit. Paris, 1891, p. 43, n° 3.

Ils s'assemblent à des jours fixes, au commencement de la nouvelle et de la pleine lune, temps qu'ils jugent le plus convenable pour traiter des affaires... Lorsque l'assemblée paraît suffisamment nombreuse, ils prennent place tout armés. Les prêtres, qui sont alors chargés de la police, imposent silence ; ensuite le roi ou chef prend la parole, et selon qu'il a d'âge, de naissance, de considération militaire, d'éloquence, il se fait écouter par la force des raisonnements plutôt que par celle de l'autorité. Si son avis a déplu, un cri général l'annonce ; s'ils l'approuvent, ils agitent leurs framées. On peut aussi à ces assemblées générales porter les accusations et les affaires criminelles... C'est dans ces mêmes assemblées qu'on élit aussi les chefs qui rendent la justice dans les cantons et dans les bourgades (1). »

Partout où l'étroitesse des vallées rendit les agglomérations restreintes, ces traditions des anciens Germains se perpétuèrent. « La configuration géographique particulière à l'Helvétie, écrit M. B. van Muyden, a permis à la classe des hommes libres qui habitaient nos hautes vallées de conserver leur indépendance et les traditions démocratiques des anciens Germains, tandis qu'ailleurs les hommes libres étaient contraints par la force des choses de s'assujettir aux grands. L'âpre climat de nos montagnes a développé à un haut degré chez les pâtres des Waldstœtten la virilité, le mépris de la mort et un grand

(1) Tacite. *Germ.* 11.

amour de la liberté ; ces rudes champions, sans cesse aux prises avec les éléments, habitués à se contenter de peu, à se suffire à eux-mêmes, apprirent de bonne heure à défendre leurs intérêts, à régler leurs différends et n'éprouvaient aucun besoin de se placer sous la tutelle seigneuriale (1). »

Les mêmes causes produisent d'ailleurs les mêmes effets et M. Vidal de la Blache, étudiant les Alpes françaises, observe qu' « il y eut là jadis de petites communautés politiques, embryons de démocraties cantonales, auxquels il n'a manqué pour devenir une Suisse que l'appui de fortes républiques urbaines (2) ». De même pour les Pyrénées : « Des bourgs formés de plusieurs hameaux, quelques-uns avec de vieilles fortifications, une ville, Pucigerda, bâtie sur une moraine dont le Sègre rase le pied, indiquent l'existence d'une sorte d'autonomie cantonale dont la frontière politique n'a pas tout à fait éliminé les traces. Et de fait, lorsque les plaines de l'Ampurdam et du Roussillon étaient désolées par les invasions arabes ; lorsque pendant plus de deux siècles elles servaient de champ de bataille aux Francs et aux infidèles, la Cerdagne échappait aux dévastations. La population de la plaine, au moment de la reconquête, fut entièrement renouvelée ; là-haut était un refuge où elle subsista avec ses usages, ses institutions, ses relations propres. (3)»

(1) In *Histoire de la nation Suisse*, 3 vol. in-8, Lausanne, 1896-1899.
(2) *Histoire de France* de Lavisse tome I[er] première partie, p. 265.
(3) Vidal de La Blache, *op. cit.* p. 356.

La république d'Andorre atteste encore aujourd'hui la force de permanence que l'altitude assure aux particularismes cantonaux.

En ce qui concerne la Suisse, un heureux concours de circonstances vint encore se joindre aux facteurs géographiques pour faciliter l'éclosion des formes de *self-government*. La conquête romaine avait donné à l'ancienne Helvétie cinq siècles de prospérité. Pourtant les invasions barbares devaient finir par en avoir raison ; elle fut conquise à son tour, mais tandis que les Burgondes s'emparent de l'Helvétie occidentale, adoptent sa langue et fondent ainsi le premier royaume de Bourgogne, les Alémans occupent la Suisse centrale et orientale, et forment le duché d'Alémanie et lui donnent leur idiome. Peu importe que les deux peuples fussent ensuite réunis sous Clovis, séparés après le partage de l'empire de Charlemagne, englobés de nouveau dans l'empire allemand jusqu'à la mort de Berthold V de Zœringen, le fait est capital et c'est bien de cette scission qu'il faut dater la cause primaire de l'indépendance future du pays. « Si l'Helvétie fût devenue complètement alémanique, remarque Duperrex (1), elle eût cédé aux attractions produites par les affinités nationales. En outre, l'antagonisme de l'Alémanie et de la Burgondie a été le principal obstacle à la formation d'une souveraineté féodale, embras-

(1) Duperrex : *De la formation du peuple suisse et de sa place dans l'histoire de l'Europe*, 1 br. Lausanne, 1892, Extrait du *Recueil inaugural de l'Université de Lausanne*.

sant l'ancienne Helvétie ». La dernière séparation n'apportait pas encore l'indépendance ; tandis que la Suisse allemande tombait sous l'autorité des comtes de Habsbourg, la Suisse romande subissait le même sort avec ceux de Savoie,mais la rivalité des deux maisons ne laisse pas de produire d'excellents résultats ; celles-ci, forcées d'intéresser et de gagner à leur cause les populations, leur accordent des libertés que les communes sauront utiliser jusqu'à s'en servir pour arriver à proclamer leur indépendance.

En fait, dès la fin du XIII[e] siècle, la législation par le peuple est presque complètement développée dans les pays d'Uri, de Schwytz, d'Unterwalden, Gersau, Zug, Glaris et Appenzell. Les compétences législative et judiciaire de leurs assemblées populaires sont d'abord limitées au début par la suzeraineté de l'empereur, mais les communes finissent par se libérer de ces liens de dépendance. L'exercice prolongé de ces vieux droits populaires a ainsi contribué, pour beaucoup, à empêcher l'ancienne Confédération d'être complètement asservie à quelques familles et à conserver l'esprit républicain dans une partie au moins de la population suisse. « Ainsi se constitue, au centre de l'Europe, un Etat nouveau fondé sur des principes complètement différents de ceux sur lesquels reposaient les Etats monarchiques. Ce n'est pas le droit divin de suzeraineté, ni la conquête, ni le hasard d'une succession féodale, ni aucune autre impulsion extérieure qui réunit les territoires ; c'est l'adhésion libre des populations. Ici l'Etat n'est pas la

propriété d'un homme et l'autorité n'est pas entre les mains d'un seigneur qui exploite sa terre. La commune s'appartient à elle-même ; elle est son propre maître ; elle institue ses autorités (1 ».

Les assemblées populaires où se fait cette institution sont les Landsgemeinden. Elles « reproduisent » dit M. Esmein, interprétant l'opinion générale « simplement, par une tradition ininterrompue, la constitution des vieilles *civitates* germaniques, telles que les décrit Tacite.(2) » Et M. Th. Curti n'hésite pas à déclarer de son côté : « Nous nous trouvons, à la naissance de la *Landsgemeinde*, en présence du grandiose *processus* par lequel la *liberté populaire germanique* se transforma et se développa en *liberté suisse*. La *Landsgemeinde*, qui se tenait d'habitude (et par le beau temps toujours) en plein air, évoquant déjà par là, comme par son cérémonial, surtout par son essence extérieure et par la longue conservation en elle des fonctions judiciaires, le souvenirs des *cours de justice* germaniques à qui appartenait *de trouver et de montrer le droit* (3) ».

Les événements politiques qui amenèrent la formation de la Confédération Helvétique indépendante ne pouvaient que donner une importance de plus en plus grande à la tenue des Landsgemeinden.

---

(1) Duperrex. Loc. cit.

(2) Eléments de droit constit. Edit. 1903, pag. 277 ; voir également du même auteur le *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, 4e édit. p. 38.

(3) Curti. Le Referendum pag. 6.

Parmi les 13 cantons dont devait se composer plus tard la Confédération, les pays d'Uri, Schwyz et Unterwalden avaient été placés sous la protection immédiate de l'Empire : Uri en 1231, par le roi Henri (1), Schwyz, et peut-être aussi Unterwalden, en 1240 par Frédéric II. Afin de maintenir cette position contre les efforts tentés par la maison de Habsbourg pour faire valoir sur eux des droits héréditaires de suzeraineté, les trois pays conclurent en 1291 une alliance éternelle, et la renouvelèrent lorsque l'Autriche eut été battue à Morgarten en 1315. En 1332 la ville de Lucerne se réunit à eux ; en 1351, c'est le tour de Zurich. En 1352, à la suite de la guerre entre les Confédérés et l'Autriche, Glaris et Zug se joignent à la Ligue ; en 1353, Berne en fait autant. Fribourg et Soleure sont reçus en 1481, après les guerres contre la Bourgogne ; Bâle et Schaffouse en 1501, après la guerre de Souabe ; Appenzell enfin en 1513, à l'époque des campagnes du Milanais.

Les rapports entre les cantons confédérés n'étaient pas sans soulever de nombreuses difficultés d'application pratique. Sans doute, comme l'a très bien vu Curti, « un certain caractère d'unité était imprimé à la Confédération par le seul fait que la direction générale appartenait aux treize cantons, ce qui les mettait à l'occasion

---

(1) Rilliet : Der Ursprung der schweizerischen Eidgenossenschaft, p. 50.

(2) Geilfuss : Zur Entstehungsgeschichte des Eidgenœssischen. Bundes p. 63.

en état de prendre d'importantes résolutions, — cependant ni les communautés qui s'étaient elles-mêmes rendues libres ne s'efforçaient d'étendre à tous les membres de la Confédération les droits qu'elles avaient conquis, ni la concorde qui régnait entre les Etats ne suffisait à réaliser une union quelque peu organique des nombreuses parties de la Confédération (1) ».

En fait, à la Diète qui dirige les affaires d'Etat de la Confédération, chacun des treize cantons se fait représenter par deux députés. Mais ces députés ne votent pas d'après leur libre examen personnel ; ils reçoivent un véritable mandat impératif de leurs électeurs. Dans les cantons urbains, tels que Zurich et Berne, ces électeurs étaient les bourgeoisies et les conseils souverains ; mais dans les pays agricoles, le droit de participer à la législation fédérale appartient à tous les hommes libres de la contrée qui « n'étaient sujets d'aucun seigneur terrien et ne possédaient pas leurs biens selon le droit féodal, mais vivaient sur leur propre fonds et sol (2) ». Ce sont les hommes des pays à *Landsgemeinden*, institutions que nous allons maintenant étudier.

(1) Curti, *op. cit.*, p. 21.
(2) Bluntschli, *Bundesrecht*, p. 34.

CHAPITRE II

Principales Landsgemeinden de l'Ancienne Suisse

Vieille comme l'histoire suisse elle-même, la Landsgemeinde se rencontre dans les plus anciens cantons, dans les petites communautés comme aussi dans les grandes.

Le mot de « Landsgemeinde » ne date à la vérité que du XV[e] siècle, mais en fait la première assemblée populaire qui nous apparaisse comme légalement constituée est celle qui se tint à Schwytz en 1294 (1).

Tout le quatorzième siècle est plein de créations analogues, caractérisées par la possession d'une justice et d'un administrateur particulier, nommé « Landamann ».

Les attributions de cet administrateur sont assez étendues. Elu par l'Assemblée pour un an, il n'est rééligible une troisième fois que lorsqu'il a exercé ses fonctions pendant deux années consécutives. Il siège et préside au Conseil d'Etat, au Grand Conseil et à l'Assemblée générale. Il signe les actes émanant de ces diverses autorités. Il garde le sceau de l'Etat ; la Chan-

(1) La *Landsgemeinde* portait primitivement le nom de *Ding*, comme chez les anciens Germains, ou de *Landtag*, comme les cours de justice des gaugraves et des landgraves. (Blumer, Staats-und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratieen. Tome I, p.265).

cellerie est sous ses ordres. Il veille à l'exécution des décisions prises par le Conseil d'Etat. Il ordonne, en cas d'urgence, la saisie des marchandises et toutes perquisitions utiles. Il est remplacé, au besoin, par un suppléant (1).

Dès le quatorzième siècle, on trouve des Landsgemeinden développées dans les anciennes républiques d'Uri, Glaris, Gersau, Unterwalden-le-Haut, Unterwalden-le-Bas, Zug, Appenzell-Rhodes-Extérieures et Appenzell-Rhodes-Intérieures.

Il en est de même dans nombre d'autres régions de l'Helvétie, où généralement, comme nous l'avons vu, l'institution remonte au début de la Confédération. Toutefois, dans ces contrées, ces sortes d'assemblées populaires n'ont point attiré l'attention de l'historien comme dans les pays qui ont donné naissance aux cantons actuels. Cette différence tient soit à leur moindre importance, soit aussi au peu de régularité de leur fonctionnement. Leurs attributions législatives en effet n'étaient pas aussi étendues, et plusieurs de ces *Landsgemeinden* ne se sont tenues que d'une façon intermittente.

On s'explique cette infériorité par l'état de dépendance dans lequel se trouvaient ces communautés à l'égard de certains seigneurs ou Etats suzerains, qui tout en leur laissant la liberté de l'assemblée, étaient armés d'un droit de veto contre leurs décisions ou même les

(1) Signorel, *op. cit.*, pp. 98 et 99 ; Dareste, tome 1er, p.620.

obligeaient de soumettre celles-ci à leur approbation. Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, la Confédération était l'œuvre du temps ; elle ressemblait quelque peu à une marqueterie, ou plutôt à ces demeures composites dont les diverses parties ont été bâties à diverses époques, au fur et à mesure des besoins, et dont l'utilisation finale n'est pas sans présenter de nombreuses et profondes imperfections. Ajoutons que souvent les seigneuries locales se montraient d'une singulière inconsistance de vues. C'est ainsi que dans le district de Grüningen (Zurich), la seigneurie répondit une fois que la consultation n'aurait pas été nécessaire, attendu qu'elle devait obéir en tout à ses seigneurs et maîtres, mais qu'elle avait grand plaisir à ce qu'ils lui demandassent son avis ; mais cinq ans plus tard, malgré ses protestations de fidélité, elle se plaignit amèrement qu'on ne sût jamais que faire devant l'attitude du gouvernement, vu qu'il s'agitait dans un tissu de contradictions, et que l'on devait craindre « qu'il ne préférât cinq frocards (*Pfaffen*) à cinq cents baïllis et plus (1) ».

Parmi les communautés à Landsgemeinde ainsi limitée dans ses attributions, on peut citer : Hasli, Obersimmenthal, et Saanen (Berne), Ursein (Uri), Küssnacht, Einsiedeln, et la March (Schwytz). — Werdenberg, Sargaus, Gaster, Uznach et Toggenburg (St-Gall), Engelberg (Unterwalden). —Val Formazza (vallée de Pommat),

(1) Dændliker, dans le Jahrbuch für schweigerische Geschichte, t. XXI (1896).

qui eut sa Landsgemeinde tant que Domo d'Ossola resta au pouvoir de la Confédération. Val Leventina, Bellinzona, Val Blenio, Val Lavizzara et Riviera, (Tessin).

De la Suisse Allemande, l'institution s'étendit au delà des Alpes, chez les populations de mœurs italiennes, établies sur l'autre versant du Gothard, et, dans un autre sens, jusque dans le Jura, l'évêché de Bâle, et sur le territoire de Porrentruy (1).

En ce qui concerne les grandes communautés, nous trouvons au XV^e^ siècle, dans la République de Berne, de nombreuses votations populaires qui porteraient aujourd'hui plutôt le nom de « Referendum facultatif » que celui de Landsgemeinde : entre autres,nous indiquerons celle où la ville de Berne, fortement endettée, réclamait au peuple des subsides pour continuer la guerre de Zurich. Mais c'était là le plus souvent une sorte de système représentatif dont se servait le gouvernement pour demander à l'assemblée populaire de le faire assister dans ses décisions par un conseil de délégués. Ce genre de Referendum fonctionna surtout pendant les guerres religieuses du XVI^e^ siècle.

Furent alors soumises à la consultation populaire les mesures les plus importantes sur les alliances avec les étrangers, sur le célibat des prêtres, ainsi que les différents articles de foi et la défense de la Réforme.

(1) Curti, *op. cit.* pp. 4 et 5.

Comme dans les grandes Landsgemeinden cantonales, la tenue de ces assises avait lieu en plein air, sur les places publiques de chaque district. Tous les hommes, majeurs de 14 ans, devaient y assister. C'était pour eux un devoir impérieux, à l'observation duquel les conviaient au besoin les délégués du canton. Le vote se faisait par division des votants. Ainsi : « qui est pour, reste à sa place ; qui est contre, passe à côté » ou encore par mains levées.

Mais, au rebours des vraies Landsgemeinden, où les suffrages restent individuels, ici la majorité obtenue dans chaque district comptait pour une voix dans le résultat final pour tout l'Etat Bernois. L'égalité des districts devant le vote, quelle que soit l'importance numérique de sa population, était absolue.

Cette institution, qu'un acte de 1490 donne comme une ancienne tradition, disparaît peu à peu à mesure que le pouvoir central, devenu assez fort par la conquête au protestantisme du pays de Vaud, peut se passer de l'appui populaire (1).

D'ailleurs, la manière de poser les questions, tout autant que le procédé de décision par division, avaient occasionné des fraudes, qui discréditèrent le système et en hâtèrent la décadence. Aussi vers 1653, dès l'entrée sur la scène politique de quelques familles privilégiées,

(1) Curti, *op. cit.* p. 10
(2) Von Sturler : Die Volksanfragen im alten Bern, p. 22.

sous le nom de « patriciat », le droit populaire à Berne est-il complètement interrompu. (1)

Plusieurs autres importantes communautés avaient aussi leurs assemblées populaires, mais moins caractérisées, moins fréquentes et moins développées.

A *Lucerne*, pour les impositions générales, pour les expéditions militaires,et ordinairement pour toute affaire importante, la ville souveraine « *prenait l'avis* » des assemblées de district de la campagne (2).

En 1508, *Zurich* tint des Landsgemeinden qui eurent à se prononcer sur la proposition d'interdire l'acceptation des pensions viagères et du service soldé. En 1521, 1524, 1525, 1526 et 1532, même convocation du peuple pour traiter de l'alliance avec la France, du service à l'étranger, de la Réforme, et, en général, de toute question intéressante. Les citoyens, ainsi réunis, ne devaient pas se borner à répondre par *oui* ou par *non* à la question qui leur était posée, mais ils devaient motiver leur vote par un véritable exposé des motifs (3).

Dans le pays de Vaud,le peuple, réparti entre soixante cercles, devait, un jour déterminé de chaque année, s'assembler pour sanctionner les lois et décrets, ou leur refuser sa sanction. Dans ces réunions pouvait avoir

---

(1) Hilber, in Archiv. des historischen Vereins des Kantons Bern. t. VII, 2e livraison, pp. 258 et suiv.

(2) Segessen : Rechtsgeschichte der Stadt und Republik. Luzern, t. II, p. 224 et suiv.

(3) Salomon Vœgelini, ou l'*Helvetia* de Robert Weber, année 1878,p. 47.

lieu une délibération, qui leur donnait un air de vague ressemblance avec les Landsgemeinden.

Certaines villes ou communautés eurent à lutter pour soutenir leurs droits politiques. A St-Gall, tous les partis sont unanimes à proclamer la souveraineté du peuple. Avec le major Félix Diog. de Rapperswil, qui essaya d'y introduire, en 1831, l'initiative populaire, ils sont d'accord pour déclarer qu'en cette question « il ne s'agit pas du bien, mais du droit, de ce qui appartient au peuple. On a déclaré le peuple majeur; si on lui donne dans le Grand Conseil un tuteur, il n'est plus majeur.... On pourrait à la fin soutenir qu'une monarchie constitutionnelle est ce qu'il y a de mieux. Tout le monde doit être mis en garde contre le principe du bien, c'est le droit qui seul est la règle. Moins de bien plutôt que de ne pas avoir le mieux ; or, le mieux, c'est le droit (1) ».

Mais les habitants de St-Gall étaient divisés sur le mode d'exercice de cette souveraineté. Adopterait-on le gouvernement direct ou la forme représentative ?

Le second système ralliait les plus nombreux et les plus chauds partisans, entre autres, un futur Landammann de Saint-Gall, l'abbé Félix Helbling et l'historien Antoine Henne, de Sargans, qui réussit à faire passer son système dans la constitution du 1er mars 1831.

« Pour que le peuple soit ibre, disait l'abbé Helbling,

(1) D'après ENNE : Verhandlungen des Verfassungsraths vom Schweizerkanton St-Gallen.

l'instruction et l'ordre sont nécessaires. C'est précisément ce qui manque à toutes les démocraties. Les temps sont venus pour la souveraineté du peuple, c'est incontestable ; mais encore faut-il déterminer si le peuple l'exercera lui-même directement ou s'il la transmettra à une autorité sortie de son sein. Le peuple conserve les garanties de la courte durée des fonctions publiques, du droit de proposition ou de pétition et du droit de résister aux excès de pouvoir. C'est en cela que consiste la véritable élévation et la véritable prospérité d'un peuple, la pure, la vraie démocratie. »

Ainsi, pour Helbling, le peuple est souverain, mais c'est un souverain inapte à exercer la souveraineté. Il faut le mettre en tutelle, et rien n'indique qu'il conviendra jamais de l'émanciper. Le peuple est souverain, mais son seul acte de souveraineté doit être un acte d'abdication entre les mains d'« une autorité sortie de son sein. »

On comprendra que tout le monde ne pouvait partager de telles défiances et Diog. de Rapperswil avait pour la législation directe des préférences marquées qui lui valaient le surnom de « chef des sectateurs de la Landsgemeinde ».

Malgré les efforts des nombreux partisans des droits populaires, la lutte n'aboutit qu'au *veto* populaire, qui

---

(1) *Verzeichnis der Verfassungsræthe des Kantons St-Gallen.* St-Gall 1831.

fut moins le résultat d'idées politiques profondes qu'une simple concession à seule fin d'apaiser les esprits.

A Genève, l'issue de la lutte ne fut pas plus heureuse. En 1768, les natifs, les habitants et les sujets ne jouissaient encore pas de la priorité de droit avec les citoyens et les bourgeois. Ils avaient en face d'eux les *négatifs*, qui défendaient le droit *négatif* du Conseil général, le droit de repousser les *représentations*, et déclaraient la conception du parti populaire une source de désordres et même la ruine de l'Etat. Ce n'est qu'en 1781, après la répression des *négatifs*, concertée entre les natifs et les représentants que ces derniers en majorité au Grand Conseil firent voter l'égalité de droit au profit de leurs alliés. Toutefois, cette situation ne fut pas de longue durée. La lutte reprit bientôt et amena au pouvoir les négatifs, qui, par représailles, firent rejeter à nouveau du Grand Conseil les natifs et les habitants.

CHAPITRE III

Décadence du Droit Populaire.

I. SITUATION GÉNÉRALE — II. GUERRE DES PAYSANS SUISSES.

I.

Ces différentes formes de l'exercice populaire de la souveraineté, et en particulier, les Landsgemeinden, auraient pu habituer le peuple suisse à l'idée du gouvernement direct, les cantons où existaient des Landsgemeinden auraient pu finir par servir d'exemple aux autres, et le pays tout entier aurait été progressivement amené à adopter un système de *Landsgemeinde fédérative*.

Entre populations fédérées, inégalement libres, il se produit fatalement « une complexité et une diversité d'intérêts destructrices de l'ensemble ». Ainsi les petits cantons redoutaient, non sans motifs, les conquêtes des grands, qui, loin de rendre à la liberté les pays conquis, les dépouillaient de leurs droits politiques traditionnels et les traitaient en pays sujets. D'autre part, ils avaient l'exemple de certaines villes qui laissaient grandir le principat sur les ruines de l'ancienne sou-

veraineté populaire, et ils s'en autorisaient pour instaurer chez eux une aristocratie ou pour changer leur Landsgemeinde « en despote à plusieurs têtes ».

Avec la Landsgemeinde fédérale,cet état d'esprit, nuisible à l'équilibre fédéral, n'était plus à craindre. Aucun membre de la Confédération n'avait de situation privilégiée ; la Confédération elle-même gagnait plus d'homogénéité, de cohésion, et devenait un tout fixe et harmonieux. Par le fait même de cette plus grande harmonie des forces, l'organisation nouvelle détruisait le contraste de la politique des campagnes avec celles des villes pour les faire converger dans le même sens.

L'obstacle à cette réalisation vint tantôt du mépris témoigné par les grands cantons à l'égard de ceux qui possédaient une Landsgemeinde, tantôt du « petit esprit de ceux qui, peu après leur propre délivrance, se changèrent en oppresseurs, qui en maint endroit brisèrent ces droits traditionnels » et qui « là où ils survivaient dans les Landsgemeinden, en laissèrent périr l'essence en ne permettant pas un mot dans les affaires fédérales aux populations tenues en sujétion (1) »

A ces causes de décadence, et pour accentuer encore le mouvement de réaction contre les conquêtes populaires, venaient s'ajouter à l'époque de la Réforme et dès l'apparition du système des mercenaires, l'orgueil et la cupidité du patriciat.

---

(1) Curti, *op. cit.*, page 23.

Effrayée, d'un côté, par les revendications du peuple réclamant avec la liberté de conscience plus de liberté sociale, et avide, d'autre part, de draîner « dans le coffre de famille le flot d'or des pensions étrangères », la noblesse préférait sacrifier son indépendance au profit des princes allemands.

A Fribourg et à Berne, à Zurich et à Lucerne, quelques privilégiés accaparent le pouvoir et les honneurs ; le peuple des campagnes se voit légalement exclu de l'exercice de nombreuses professions : les cures, en particulier, sont ordinairement réservées aux bourgeois des villes. Les bailliages surtout excitent la convoitise des grands. Le langage courant confond les baillis avec les brigands : « Les méfaits impunis des baillis allèrent, en effet, si loin que, non seulement, ils laissaient voleurs et meurtriers libres contre rançon, mais qu'ils en poussaient d'autres au crime pour retirer des procédures des cadeaux et des amendes ». On parle des *paysans à gobelets*, parce qu'ils ont volontiers coutume de corrompre les *prœfecti* avec des gobelets d'argent ». (1)Auprès des juges, et de leurs femmes, d'autant mieux qu'elles n'ont point prêté serment, les corrupteurs ont beau jeu ; et les offrandes sont très reçues, surtout les présents en nature, les « pains de sucre, gros lièvres et chapons gras ». Aussi « les affaires marchent » et les procès abondent.

---

(1) Curti, *op. cit.*, page 26.

Le Tessin est particulièrement contaminé. « Partout, raconte Jean de Müller, un aspect non de pauvreté, mais de misère famélique, figures ravagées du peu d'hommes qu'on voit se traîner en haillons ; routes épouvantables... Les maisons ressemblent à des tanières de loups, car elles sont presque sans lumière. On trouve des ruines de portiques et des murailles écroulées, reste de ce qu'ont été ces pays. Non seulement, ils ont l'apparence de pays dévastés, mais il semble encore que les triomphateurs aient péri, tant est triste l'effroyable aspect de ces plaines et de ces vallées généreuses. C'est ainsi que les libres confédérés gouvernent leurs sujets dans un pays dont on aurait pu faire l'asile de la liberté italienne, et que beaucoup regardent comme un des boulevards de la Confédération (1) ».

De Locarno, le même auteur dit qu'un marais voisin souffle la fièvre sur le château, punition que méritent nombre de baillis, car « ils blasphèment et outragent sans cesse la nature humaine et tous les droits. On en a vu un emporter 36 mille livres, on l'a vu trembler devant le syndicat, mais à Bellinzona, il a acheté trente deux louis d'or chaque député des petits cantons... Il a puni un homme parce qu'il a témoigné contre lui, et le plaignant parce qu'il n'a pu produire qu'un témoin... C'est une conjuration des baillis et de la noblesse, qui

(1) Jean de Muller, Sæmmtiche Werke, 28e partie, p. 109 et suiv. Cf. Carl Morell, Carl von Bonstetten, p. 145 et suiv.

vit des tribunaux, contre le pauvre peuple, qu'ils oppriment en commun ; le pays en meurt et tout le peuple s'en va, abandonnant peu à peu aux tyrans les rochers dénudés. En dix ans, vingt-huit familles se sont éteintes vingt-cinq sont sur leur déclin (1) ».

Carl de Bonstetten peut alors s'écrier : « Vous autres Suisses, vous mériteriez que l'empereur s'empara par pitié de votre malheureux pays (2)».

Sous ses formes variées et multiples, la presse subit aussi le joug de l'autocratisme patricien. A Genève, on brûle le *Contrat social* et l'*Emile* de Rousseau. A Berne, pour avoir osé écrire contre l'habitude de suborner les témoins, un pasteur est condamné à sept ans de détention et à la destitution de ses fonctions.

« A Zurich, raconte M. Curti, Lavater fut obligé de répandre, pendant la nuit, dans les maisons des conseillers, son écrit contre un bailli injuste. Un ecclésiastique, qui, dans les « *Propos de Paysans* », donnait des conseils au gouvernement sur sa politique extérieure ne put échapper que par la fuite à une sévère condamnation, après que son écrit eût été brûlé publiquement et les copistes eux-mêmes durement punis. Le censeur de Zurich ajournait la publication du *Daphnis* de Gessner, effaçait d'un écrit de Scheuchzer l'expression de *spermatozoïde* comme indécente, mutilait les

(1) Jean de Muller, *op. cit.* p. 109 et suiv.
(2) Carl Morell : Carl von Bonstetten, p.145 et suiv.

discours moraux de Bodmer et supprimait l'*Agathon* de Wieland. Il était interdit de nommer le dieu Mercure « le grand Mercure », et le rat des champs de la fable n'avait pas le droit de dire : Adieu, au rat de ville, mais seulement : porte-toi bien. « Ne me parlez plus de Grüningen » disait-on proverbialement, parce que le district de Grüningen avait en vain sollicité du gouvernement par d'innombrables suppliques un régime tolérable ; on connaît, en effet, à Berne et à Zurich, des cas où la simple remise de suppliques était sévèrement punie. La pédanterie des gouvernements réglait tout et chacun. On prescrivit même au pays de Vaud l'époque où il était permis de manger des pommes de terre ; leur piétisme poursuivait les chants populaires, la danse, les fêtes joyeuses, et atteignait son comble dans les procès de sorcellerie ».

II

Cette période critique de l'histoire de la democratie suisse renferme un épisode, intéressant entre tous, aussi bien par les applications nombreuses du droit landsgemeindiste auxquelles il donne lieu, que par les efforts qui y furent tentés, pour instaurer dans tout le pays, une Landsgemeinde à forme fédérative.

Nous voulons parler de la guerre dite « des paysans

(1) Curti, *op. cit*,. pp 28 et 29.

suisses », non pas de celle qui suivit la Réforme, mais de ce soulèvement qui éclata en 1653 après la guerre de Trente ans, qui fut moins violente, d'allure plus pacifique, et qui engloba toutes les populations du centre de l'Helvétie.

Déjà, pendant la Réforme, la campagne du canton de Zurich avait tenu à Tœss une Landsgemeinde de quatre mille hommes, qui firent entendre leurs revendications et leurs doléances.

Mais c'est surtout durant la seconde insurrection (1), que se multiplièrent les assemblées de ce genre. La vallée de l'Entlibuch donna le signal. Il s'agissait de secouer le joug du patriciat de Lucerne. La première Landsgemeinde eut lieu près du village de Hasli « à la suite de la processionde la Ste-Croix, dans le but de traiter des affaires communes « selon la coutume », mais contrairement à la défense faite par les seigneurs de la ville de tenir de ces sortes de réunions ».

Ce fut le premier défi, lancé à l'omnipotence patricienne, et qui fit la traînée de poudre. La ville de Willisau, les districts de Habsbourg, et de Murenschwaud, la ville de Sursec et le bourg de Munster se levèrent à la suite de l'Entlibuch pour protester contre l'usurpation de leurs anciens droits, et, après un appel aux autres districts du canton, se réunirent en une imposante Landsgemeinde à Wœhlhausen. Dans plusieurs autres

(1) Nous résumons le récit de cette insurrection d'après Vock, dans l'*Helvetia* de Balthasar, T. VI, p. 195 et suiv.

endroits, et notamment à Laugnan, à Trachselwald, l'exemple fut suivi avec enthousiasme.

De toutes ces fraternelles assises sortit le projet d'une vaste Landsgemeinde fédérale, qui devait se tenir en plein air, dans le canton de Berne, à Sumiswald. Pour préparer cette grandiose manifestation, et se tracer le plan d'une entente en vue d'une action commune, chaque district, touché par le soulèvement, se mit à l'œuvre dans une Landsgemeinde préliminaire : un projet d'acte fédéral fut confié au notaire Jean Conrad Brœnner, immigré allemand ; chaque district dût délibérer à ce sujet et désigner ses délégués à la Landsgemeinde générale.

La réunion eut lieu le 23 avril 1653. Au nombre de mille, les paysans élirent pour président le bernois Lenenberger : solennellement, ils adoptèrent et jurèrent l'acte fédéral. Quelques jours après, le 14 mai, ce pacte recevait une éclatante confirmation à Huttwyl, dans une nouvelle Landsgemeinde fédérale, d'au moins cinq mille hommes.

Un historien de valeur, M. Hilty fait à cette révolte de la campagne suisse le grief d'avoir voulu transformer la confédération historique, traditionnelle, en démocratie idéale, forgée de toute pièce par l'imagination exaltée de quelque écrivain idéologue et d'avoir introduit en Suisse les idées socialistes (1).

---

(1) Hilty. Vorlesungen über die Politik der Eidgenossenschaft, p. 230.

Mais, comme le dit fort bien M Curti,(1)« était-ce vraiment là de l'idéalisme maladif, quand les paysans, longtemps dans l'attitude la plus respectueuse devant l'autorité, réclamaient leurs anciennes assemblées de district, leurs anciennes cours de justice ? Et le véritable génie historique de la Suisse n'aurait-il pas trouvé dans une confédération uniquement composée de libres communautés, telle qu'ils se la représentaient, une expression plus fidèle que dans la confédération historique de cette époque, appuyée sur la conquête et l'oppression de portions entières du pays, sur la mise au rebut et l'anéantissement des chartes de libertés ? »

Au point de vue politique, rien de plus conforme à la tradition de la nation suisse, que le désir des paysans, d'instituer une Landsgemeinde dans chaque district et une Landsgemeinde générale, représentation de tout le pays.

Quant au point de vue social, la question des impôts, des dîmes, des rentes, — ces fameuses idées socialistes, au dire de M. Hilty — avait déjà préoccupé la première et la plus ancienne Landsgemeinde.

Il n'est pas douteux qu'il se commit des abus. Que pour se révolter le peuple ait pris prétexte de certaines mesures vexatoires des gouvernants, nous l'admettons volontiers. Mais il serait injuste, croyons-nous, de ne pas reconnaître l'idée directrice, la pensée fondamentale

(1) Curti, op. cit., p. 31.

du mouvement, dans le souci, plus ou moins conscient, mais réel chez les insurgés, de faire revivre sur la terre helvétique les anciennes chartes de liberté. « Le peuple, dit M. Curti, invoquait, en tous cas, à bon droit, pour une bonne partie, les anciennes libertés tombées en désuétude ; pour le reste, il prenait les libertés naturelles pour des libertés concédées, et rejetait, dans le passé, le meilleur état de choses désiré, comme l'humanité place le paradis au commencement de son histoire » (1).

Ecoutez plutôt les déclarations des insurgés eux-mêmes. « En ce qui concerne les lourdes charges et les injustices, » ainsi que la tyrannie « nous voulons combattre jusqu'au sang, comme nos ancêtres que Dieu garde ». (Message des paysan de Kriegstetten à la Landsgemeinde d'Huttroyl) — « Rien n'a été changé par nous, déclarait un rebelle, à l'exemple des pieux anciens, pas plus qu'à l'état de choses du temps de Guillaume Tell ».— Dans une supplique des paysans de Bâle, ontrouve entre autres réclamations : « que les baillis laissent à chaque village son ancienne liberté et justice, comme ç'a été de tout tempsl'usage ». Et le début de l'acte fédéral n'était-il pas également significatif : « Nous voulons avoir et garder le premier pacte fédéral que les antiques confédérés ont juré ensemble, il y a plusieurs centaines d'années. *Dass vir den Ersten Eydgenossischen Pont so die vrlaten*

(1) Curti, *op cit.* p. 33

Eydsgenossen vor Ettlich Hundert Jaren Zusammen hand geschworen, wollen haben und Erhalten »

Il n'est pas jusqu'au symbolisme qui ne vienne aussi témoigner en faveur de l'esprit traditionaliste des insurgés ; dans la vallée de l'Entlibuch, comme dans le bailliage libre, on avait coutume de désigner les trois premiers chefs par le nom de « *Tell* » : « les trois Tell, » disait-on, en mémoire de leur illustre ancêtre (1).

Que dire également de la candeur naïve de ces paysans, qui, pour la plupart descendants des anciens confédérés, s'adressaient indistinctement, pour soutenir leur guerre sainte, aux personnalités dirigeantes ; oubliant ainsi que le pouvoir les avait transformés en égoïstes, jaloux de leur égalité politique avec les grands cantons, et en potentats trop endurcis pour entendre cet appel à la justice et à la liberté ? Sinon que c'est là une preuve manifeste de leur sincère attachement au patrimoine de foi libérale, légué par leurs aïeux.

Si de leurs faits et gestes, nous rapprochons le langage du parti au pouvoir et de la diète elle-même, parlant de « l'autorité instituée par Dieu » et donnant comme « base traditionnelle » à la constitution historique de la Suisse, les privilèges dont ils profitaient, nous sommes bien forcés de constater que les doctrines d'absolutisme et les idées contraires à la tradition se trouvaient plutôt du côté de leurs adversaires.

---

(1) Rochholz : *Tell und Gessler.* p. 130.

Bien inspirée nous semble sur ce point l'appréciation de Henne-Amrhyn, lorsqu'il dit : « Le peuple d'alors ne se composait pas de théoriciens et d'idéalistes. Il n'avait aucune idée nette des droits qui lui appartenaient naturellement ; mais il les pressentait et devait les pressentir, s'il comparait ses droits et libertés, dont il ne possédait plus que des restes insignifiants, d'un côté avec leur état antérieur, et de l'autre avec la situation politique des cantons ruraux, où chaque berger votait à la Landsgemeinde et choisissait librement ses chefs » (1).

Le reproche d'antipatriotisme s'évanouit également devant ce spectacle grandiose de toute une insurrection de braves gens, oubliant leurs discussions intestines et leurs querelles religieuses, pour marcher « à l'ombre des grands souvenirs des temps glorieux de la Confédération », contre l'oppresseur, à la conquête de la liberté.

Seul aussi le noble désir de rendre plus vaste cette union fraternelle, et non pas, comme on l'a prétendu, la pensée d'asservir les petits pays voisins, a pu inspirer leur projet de ligue « avec les gens du Sundgau et du Margraviat. » Et s'il est permis à un esprit chauvin de regretter, chez ce peuple de l'Entlibuch, l'intention, dans un moment de désespoir, de faire alliance avec la Sa-

(1) Henne-Amrhyn : Geschichte des Schweizervolks und seiner Kultur, t. II, p. 348.

voie, en échange de la cession du pays de Vaud, et même de s'annexer à l'Autriche, il nous paraît très naturel de chercher, à cette heure d'affolement, une excuse dans leur grand amour de la liberté.

Enfin nous voyons dans ce hardi projet de remplacer la diète par une Landsgemeinde fédérale des avantages positifs, que nous avons déjà signalés, et qui, s'il avait abouti, auraient été précieux pour l'avenir de la Suisse.

Malheureusement la tentative échoua. L'habileté supérieure du patriciat, faisant traîner en longueur les négociations avec les rebelles pour avoir le temps de rassembler ses propres forces, sa cruauté systématique, sa mauvaise foi, tout autant que l'excès de confiance des bourgeois des villes en la loyauté de leurs adversaires, et l'indécision de Lenenberger peuvent être considérées comme les principales causes de cet échec.

Il est regrettable que tant d'efforts soient demeurés sans résultat. Quarante-huit exécutions, plusieurs massacres, mises à la torture et mutilations nombreuses, pour aboutir à cette décevante déclaration de principe : les cantons s'uniront dans l'avenir pour réprimer sans pitié toute rébellion suscitée par l'esprit d'indépendance.

C'en était fait de toute possibilité de rétablir sur la

terre suisse les anciens droits populaires, dont les moindres traces furent impitoyablement effacées de la constitution de ce pays. Jusqu'au XVIII[e] siècle, malgré plusieurs soulèvements partiels et localisés dans certaines villes ou certains bailliages, la nation suisse subit le joug du patriciat.

CHAPITRE IV

Influence française sur le droit public suisse.

A la fin du XVIII• siècle, sous la poussée de la Révolution française, l'aspect politique de la Suisse changea tout à coup. Brusquement prit fin cette diversité dans les organisations cantonales, au détriment des anciens droits populaires :« Depuis que la République française était née et donnait le ton, l'estime publique s'était détournée des anciennes formes du droit populaire ; dans les cantons qui les avaient conservées, et qui étaient hostiles aux révolutionnaires, surtout à cause des tendances de ceux-ci vers la libre-pensée, on ne voyait plus que le foyer de la réaction. Le système représentatif avait du crédit, on espérait de la Chambre répandre des lumières dans le peuple. Mais une trop forte accentuation du mot « lumières » suppose déjà quelques méfiances envers les masses... (1) »

Le premier acte de ce bouleversement général fut la Constitution du 10 avril 1798. Toute imprégnée des idées révolutionnaires, elle substitua à la démocratie traditionnelle une démocratie toute théorique, et porta par là même un coup mortel à l'antique institution des

(1) Curti : *op. cit.*, pag. 102.

Landsgemeinden. Elle importa de Paris la « République helvétique une et indivisible » et réduisit les anciens Etats au rôle de simples départements administratifs, au nombre de 18. Entre ces préfectures, les anciens cantons, les alliés, les bailliages, étaient répartis, sans aucun souci de leur passé historique. En retour de ses anciennes franchises et de ses libertés, le peuple recevait des lois qui n'étaient pas faites pour lui, dont il ne savait que faire : la Constitution lui accordait la liberté du commerce et de l'industrie, — le commerce et l'industrie étaient inconnus ; elle lui imposait l'obligation du service militaire, — il n'avait jamais eu d'armée ; la religion, ce qui lui tenait le plus à cœur, était attaquée par la diminution du nombre des fêtes. La France mal inspirée avait commis une erreur qui devait faire écrouler son œuvre. « Une idéologie dédaigneuse des faits, le besoin de se déverser, de se prolonger, de se reproduire au dehors et comme une sainte fureur d'apostolat, de prosélytisme, empêchaient la Révolution de comprendre que la nature extérieure est une des bases de l'Etat ; que l'Etat est toujours, dans sa forme, ce que la géographie commande ou permet qu'il soit. Quelque violente qu'ait été une tempête, elle ne suffit pas à changer le climat ni le relief du sol. Ainsi la Révolution : elle ne put abattre les montagnes, éternelles cloisons entre un canton et l'autre » (1).

(1) Ch. Benoist : *Une démocratie historique. La Suisse*, dans la *Revue des Deux-Mondes*, 15 janvier 1895, p. 288.

Un régime aussi radical d'unité et d'égalité était en effet par trop contraire au particularisme intense des divers cantons pour pouvoir être facilement accepté par eux. Aussi la réforme fut-elle mal accueillie !...

De cette impopularité, nous trouvons les raisons, éloquemment exprimées, dans les discours adressés par Napoléon Ier en décembre 1802 et janvier 1803 aux notables que le gouvernement helvétique lui avait délégués : « Plus j'ai réfléchi, disait-il à St-Cloud, sur la nature de votre pays, plus a été forte en moi la conviction, inspirée par la diversité des éléments qui la composent, qu'il est impossible de le soumettre à l'uniformité : tout vous conduit au fédéralisme. Quelle différence n'y a-t-il pas entre vos montagnards et vos citadins ? Deviez-vous donc contraindre les cantons démocratiques à vivre sous le même gouvernement que les villes, ou pouviez-vous songer à instituer à Berne une démocratie pure ! L'état unifié a besoin d'une force armée permanente ; celle-ci veut une solde, et vos finances ne sauraient y suffire sans impôts accablants. Votre peuple ne supporte que difficilement les impôts. Si vous voulez lui donner satisfaction il faut le charger modérément et ne point lui donner d'armée permanente.

« La Suisse ne peut plus jouer parmi les Etats de l'Europe un rôle aussi important qu'à l'époque où elle n'avait point de voisins puissants, où la France était divisée en soixante seigneuries et l'Italie en quarante. Alors une seule de vos villes valait un duc, et le courage

de vos peuples la moitié, d'une armée. Aujourd'hui, il en est autrement. La France posséde une armée de cinq cent mille hommes de troupes bien disciplinés ; l'Autriche, une de trois cent mille ; la Russie, une de deux cent mille. Auprès de tant de puissance, la Suisse disparaît et il ne lui reste plus qu'à bien administrer ses intérêts intérieurs. Vous n'avez aucun rôle à jouer en Europe. Il vous faut le repos, l'indépendance, et une neutralité reconnue par toutes les puissances qui vous entourent ; depuis que le Valais est séparé de vous et que le Simplon est ouvert à la France, rien ne s'oppose plus à ces besoins.

« Vous possédez trop peu d'hommes distingués pour former un gouvernement central. Il vous serait déjà difficile de trouver un bon Landammann. Moi, que d'heureux événements ont appelé à la tête du gouvernement français, je me tiendrais pour incapable de gouverner les Suisses. Si le premier Landammann était de Zurich, les Bernois seraient mécontents. Nommez-vous un Bernois, les Zurichois maugréent. Nommez-vous un protestant, tous les catholiques regimbent, et vice versa. Nommez-vous un homme riche, il excite l'envie. Nommez-vous un homme plein de mérite, mais sans fortune, il faut le payer cher pour qu'il jouisse de quelque considération.

« Et quand vous devriez trouver tout ce qu'il faut ainsi désirer, si je demandais à votre Landammann une chose qu'il ne voulut pas m'accorder, je le menacerais d'un

envoi de deux cent mille hommes, et il faudrait bien qu'il obéît. S'il faut, au contraire, que je m'adresse au canton en particulier, la décision est renvoyée d'une autorité à l'autre, chacune décline sa compétence à mon égard et me répond : viens manger nos montagnes ! A la fin, il faut convoquer la diète ; cela prend deux mois de temps, et pendant ce délai l'ouragan passe et vous êtes sauvés.

« C'est là qu'est la vraie politique de la Suisse. Je vous parle comme si j'étais moi-même Suisse : pour les petits Etats, la fédération a des avantages incomparables. Je suis moi-même un enfant des montagnes, je connais l'esprit qui y prend sa source. Simplement, point d'unité, point de troupes, point de finances centrales, point d'impositions centrales, point d'agents diplomatiques auprès des autres puissances, et vous aurez déjà épargné là plusieurs centaines de mille francs ! Il faut que la Suisse se borne à bien administrer ses affaires intérieures, il faut qu'elle jouisse de la triple égalité des cantons entre eux, des habitants des villes et de ceux de la campagne, et que pour le reste, elle se confie à l'amitié de la France.

« Pour obtenir votre indépendance et votre neutralité, il est indispensable d'organiser rapidement et avant tout vos cantons à peu près suivant le mode antérieur, mais cependant avec de telles modifications et sur de telles bases que les cantons jouissent de droits politiques, que

les villes renoncent à leurs privilèges à l'égard de leurs anciens sujets, et les familles patriciennes aux leurs à l'égard de leurs combourgeois. Les organisations cantonales, je le répète, doivent être fondées sur les mœurs, la religion, les intérêts et les opinions de chaque canton pris en particulier (1) ».

Cette déclaration aboutit le 19 février 1803 à l'acte de médiation qui mettait fin à l'état de troubles provoqués pendant cinq ans par le système nouveau. C'était une sorte de compromis entre l'ancienne organisation des Landsgemeinden qui subsistèrent intégralement dans les plus petits cantons, et le régime unitaire.

Ce pacte consacrait l'existence de dix-neuf cantons souverains : Uri, Schwyz, Unterwalden, Lucerne, Zurich, Glaris, Zug, Berne, Fribourg Soleure, Bâle, Schaffhouse, Appenzell, St-Gall, Les Grisons, Argovie, Thurgovie, le Tessin et Vaud. Les anciennes communautés démocratiques recouvraient leur Landsgemeinde avec quelques modifications ; dans les anciennes communautés patriciennes fonctionna le système représentatif avec parité de droit pour la ville et pour la campagne.

Dès lors, l'avenir de la législation populaire était assurée. Entre partisans de l'idée dogmatique révolutionnaire, issue des conceptions politiques du XVIII[e] siècle, et partisans des antiques traditions de la pure liberté locale, la lutte se prolongea pendant tout le XIX[e] siècle,

(1) Tillier : *Geschichte der helvetischen Republik*, t.III, p, 335 et suiv.

mais ne fit qu'affermir la Suisse dans la voie de la démocratie pure, qui l'amena progressivement à l'organisation politique actuelle.

Une sorte de transaction entre les deux tendances fit l'objet de la Constitution de 1848, qui marque un temps d'arrêt dans la marche des doctrines traditionalistes, sans doute en vertu du retentissement produit en Suisse par les événements qui se déroulaient chez nous. La Confédération Suisse devient un véritable état fédératif, et la souveraineté des cantons se trouve diminuée de tout ce que gagnent alors les organes fédéraux. Tandis que jusqu'alors la Diète ne se composait que des cantons et que le vote de ceux-ci était lié par les instructions qu'ils avaient reçues de la Landsgemeinde ou du Grand Conseil de leur canton, il fut institué, comme autorité législative de la Confédération, une *Assemblée fédérale* composée du *Conseil national*, dont les membres sont élus à raison de un par 20.000 âmes ou par fraction supérieure à 10.000 âmes, et du *Conseil des Etats*, dans lequel chaque canton envoie deux députés, lesquels, comme les membres du Conseil national, votent sans être liés par des instructions.

Le système représentatif est en honneur, sinon pour les questions constitutionnelles du moins pour les questions législatives.

Trois faits résument les conquêtes de la démocratie suisse à cette époque :

a) la fonction de la Confédération actuelle avec deux

Chambres et un pouvoir exécutif émanant du peuple considéré comme tel ;

b) la suppression des dispositions antérieures restrictives du suffrage universel, (cens, système du « recrutement ») ;

c) la participation directe des citoyens au vote de la Constitution (fédérale ou cantonale).

« On peut faire l'éloge de la Constitution de 1848 en deux mots » écrit Duverger de Hauranne (1), « c'est une constitution vraiment fédérative, vraiment appropriée aux besoins et aux traditions nationales. Si elle doit être modifiée sur quelques points, les traits généraux en sont impérissables, ou du moins ils dureront autant que la Suisse elle-même. Le jour où les fondements de la Constitution de 1848 seraient sérieusement ébranlés, on peut le dire sans exagération, la nation suisse aurait cessé d'exister ».

Cet heureux résultat était dû à ce que les constituants de 1848 avaient opéré une sage conciliation entre les besoins du moment et les institutions traditionnelles du pays pieusement ressuscitées et développées plutôt qu'anéanties. Rien d'étonnant qu'elle ait eu un retentissement profond sur les diverses constitutions cantonales, qui se sont mises à l'envi à adopter le même système.

Dès 1848, Schwyz et Zoug (2) abolissent leur Landsge-

(1) *La Suisse et sa Constitution*, dans la *Revue des Deux-Mondes* du 15 avril 1873, p. 794 et suiv.

(2) Zoug y avait déjà renoncé en 1814.

meinde ; il est vrai qu'ils adoptent en même temps le referendum. L'initiative de la revision totale ou partielle de la constitution y appartient à un nombre minimum de deux mille citoyens (1). La même année, le Valais se donna aussi une institution représentative, et là où les Landsgemeinden subsistent encore, elles perdent généralement une partie de leurs attributions.

En 1867, le demi-canton d'Unterwalden-le-Bas décide que la Landsgemeinde pourrait charger le conseil du canton de rendre une loi, et que cette loi serait considérée comme acceptée, si, dans le délai de deux mois, quatre cents citoyens n'en requéraient point la mise en délibération dans la Landsgemeinde (2).

Les événements politiques, dont l'Europe centrale était alors le théâtre, allaient encore accentuer les tendances centralisatrices. Grâce à sa situation géographique, ethnographique et politique, la Suisse a toujours occupé une place à part dans le concert des nations européennes. A l'époque du second Empire, sa position devint des plus critiques : Napoléon III voyait d'un mauvais œil Genève qui recevait tous les proscrits, et il ne cessait de l'avoir en suspicion ; la Prusse après 1866, invoquait le principe des nationalités pour fonder l'unité de « la grande patrie allemande, et regardait avec une convoitise non dissimulée la partie germanique des can-

(1) Constitution de Schwyz, art. 152-153-175-176.
(2) Constitut. art. 38.

tons allemands ».Dans le cas d'une guerre,que pouvait-on espérer de l'armée fédérale ? D'un autre côté, l'indépendance respective des cantons mettait un obstacle au développement du commerce et de l'industrie. Et puis, comme le dit très bien M.Signorel (1),il y avait les succès de la Constitution de 1848. Puisqu'une centralisation raisonnable avait eu un excellent effet, pourquoi une marche nouvelle dans ce sens ne produirait-elle pas des résultats aussi heureux ?

C'est sous l'empire de ces préoccupations que se fit la campagne qui aboutit à la revision du 29 mai 1874. Essentiellement centralisatrice et unitaire, elle porte à l'autonomie des cantons un coup mortel. L'art. 89 stipule bien que les arrêtés fédéraux, qui n'ont pas un caractère d'urgence et qui sont d'une portée générale, une fois votés par les deux conseils, sont présentés à l'acceptation ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30.000 citoyens *ou huit cantons*, dans les trois mois qui suivent le vote ; mais il faut avouer que c'est là pour les cantons une bien faible compensation à la perte de leur ancienne autonomie. Aussi les démocrates suisses estiment-ils que la Constitution n'est pas définitive. « Qu'on nous permette, dit M. Hilty, d'exprimer l'opinion *sine ira et studio*, que le compromis, où se sont engagés les promoteurs lassés de la revision en acceptant en 1874 la Constitution actuelle, fut une faute

(1) Signorel. *Op. cit.*, p. 299.

politique, et que cette Constitution elle-même n'est qu'une suspension d'armes, semblable à celles qui se rencontrent si fréquemment dans notre histoire intérieure et extérieure, et sur l'opportunité desquelles — il en faut convenir — on peut être encore aujourd'hui de différents avis (1) ».

En attendant que la lutte soit reprise, on ne compte plus aujourd'hui que six cantons qui aient conservé leur landsgemeinde historique : Appenzell-Rhodes-Extérieures, Appenzell-Rodes-Intérieures, Unterwalden-le Haut ou Obwalden, Unterwalden-le-Bas ou Unterwalden, Uri et Glaris. Encore faut-il prévoir les mêmes difficultés comme pouvant provenir des mêmes causes !

En ce moment, la Landsgemeinde d'Unterwalden-le-Haut est menacée dans son existence. Les habitants de la vallée d'Engelberg se plaignent de la longueur du trajet qu'ils ont à parcourir pour se rendre à l'assemblée, et demandent pour certains cas le remplacement de la Landsgemeinde par un scrutin référendaire, qui aurait lieu dans les communes. Cette proposition n'a point abouti : la Landsgemeinde du 26 avril 1907 l'a repoussé, et a maintenu l'intégralité de sa compétence. Mais il est aisé de pressentir que tôt ou tard le développement de ce canton rendra impossible l'organisation même des Landsgemeinden.

D'autre part, au rebours des autres Landsgemeinden,

---

(1) Hilty. *Les Constitutions fédérales*, pp. 401-402.

l'assemblée d'Appenzell-Rhodes-Extérieures, fréquentée par à peu près dix mille citoyens, se borne maintenant à de simples délibérations sans discussion (art. 45 de la Constitution Cantonale). Ce n'est plus qu'une Landgemeinde diminuée.

Le même phénomène, tendant d'abord à restreindre les attributions de la Landsgemeinde, puis à éliminer complètement l'institution elle-même, ne tarderait pas à se produire dans les autres cantons, si les circonstances les amenaient à étendre le cercle de leur souveraineté.

DEUXIÈME PARTIE

LA LANDSGEMEINDE MODERNE

CHAPITRE PREMIER

Attributions de la Landsgemeinde.

I. Principes généraux. — II. Attributions diverses.

I

La Landsgemeinde se réserve de traiter toutes les affaires importantes du pays, elle laisse le soin des autres au Grand Conseil (1), suivant la règle primitive des anciennes constitutions germaniques, ainsi formulée par Tacite et que nous avons déjà rencontrée :

(1) En dehors de la Landsgemeinde, pouvoir législatif proprement dit, sont constitués, dans chaque canton, deux autres pouvoirs distincts : le Conseil gouvernemental ou Conseil d'Etat, ou plus communément Grand Conseil, qui équivaut à notre conseil des Ministres, — et le Conseil cantonal, sorte de commission chargée de la préparation des lois. (Pour l'organisation de ces deux conseils, V. Signorel. Etude de législation comparée sur le Referendum législatif, p. 98 à 102).

« De minoribus principes consultant, de majoribus omnes ».

Comme le dit très bien M. Signorel, le Conseil cantonal est une sorte de commission, au pouvoir en quelque sorte représentatif, chargé de fixer l'ordre du jour des séances de la Landsgemeinde et d'examiner les diverses propositions qui lui sont soumises et sur lesquelles elle aura à se prononcer (1). C'est ainsi que dans le canton d'Appenzell-Rhodes-Extérieures, le Conseil cantonal a le droit de faire des propositions à la Landsgemeinde. Ce droit appartient aussi à tout groupe d'électeurs en nombre au moins égal à celui des membres du Conseil cantonal, mais les projets qui émanent du peuple sont transmis, en temps utile et par écrit, au Conseil cantonal. Celui-ci les présente à la Landsgemeinde en les accompagnant de son avis et en exposant les motifs de leurs auteurs (art. 27, page 8) (2). Dans Appenzell-Rhodes-Intérieures, toute demande se rapportant à la confection des lois, qui est proposée par les citoyens, est préalablement portée à la connaissance du Grand Conseil (art. 7).

A Unterwalden-le-Haut, les propositions écrites des électeurs ne peuvent venir devant la Landsgemeinde qu'accompagnées de l'avis favorable du Conseil canto-

(1) Signorel, *op. cit.*, p. 102.

(2) V. Dareste : les Constitutions modernes. Recueil des Constitutions actuellement en vigueur dans les divers états d'Europe, d'Amérique etdu monde civilisé. Paris. 3e édit. 1910. La Constitution d'Appenzell R.-E. est traduite dans le tome I, pp. 69 et suiv.

nal. Si cette assemblée se prononce pour le rejet, l'auteur de la proposition a la faculté de la retirer et alors tout est terminé. S'il persiste, il est obligé de se présenter en personne devant la Landsgemeinde, dont le rôle se réduit uniquement à voter l'acceptation de la motion, suivant l'avis favorable du conseil cantonal, ou à rejeter simplement la motion et l'avis favorable (art. 37). A Unterwalden-le-Bas, les propositions sont portées devant le Conseil cantonal, qui décide si elles sont conformes à la Constitution et par conséquent recevables devant la Landsgemeinde.

Les propositions reconnues recevables et celles faites par le Conseil lui-même sont publiées dans les dix jours qui suivent leur dépôt au Conseil cantonal par le *Journal Officiel*, et chaque habitant du canton, jouissant du droit de suffrage, de même que les autorités du canton ou de la commune, les corporations et les associations, ont le droit, dans les 20 jours de la publication, de faire parvenir au bailli cantonal des contre-projets ou des amendements. Le Conseil cantonal est obligé de décider si ces contre-projets ou ces amendements sont recevables et il peut aussi, de son côté, présenter des contre-projets ou des amendements aux projets présentés. Il faut, en tout cas, que tous les éléments de la discussion, les contre-projets et les amendements qui seront examinés au cours de la session de la Landsgemeinde, aient reçu l'approbation du Conseil cantonal et aient été publiés par le *Journal Officiel* dans les huit jours qui pré-

cédent la séance. A Uri, enfin, les motions sont remises au Conseil Cantonal trois mois avant la réunion de la Landsgemeinde (art. 28).

Ces dispositions caractérisent bien le pouvoir souverain de la Landsgemeinde.

D'une façon générale, on peut citer, comme attributions des Landsgemeinden, le droit de nommer les fonctionnaires, de participer à la confection des lois, de voter les impôts et contributions de toute sorte, en un mot d'accomplir tous actes qui se rattachent à l'exercice de la fonction souveraine.

Jadis, les Landsgemeinden avaient le pouvoir très important de conclure des traités d'alliance. Mais, sur ce point comme sur quelques autres bien déterminés, le pacte fédéral apportait des restrictions. Ainsi, les traités d'alliance de l'Union liaient les uns envers les autres les états confédérés, au point qu'en cas de guerre d'un canton, tous devaient lui prêter main-forte. Par ailleurs, les cantons, les plus récemment admis à la Confédération, s'engageaient à ne contracter d'alliance qu'avec l'assentiment des anciens.

D'autres dispositions limitatives était contenues dans l'«acte d'union », et avaient trait à la poursuite des criminels, à la vente, à la constitution de gage et aux litiges successoraux. Traitées en principe dans l'« acte » , ces questions avaient été réglées en détail par des conven-

tions ultérieures qui en développaient toutes les conséquences.

On en trouvait également sur le secours en cas de guerre, sur la situation des laïques au regard des ecclésiastiques et des deux confessions au regard l'une de l'autre, sur la répression de la mendicité, sur l'enrôlement des mercenaires, sur les mesures à prendre contre la propagation des maladies contagieuses, sur l'administration des seigneuries communes.

Mais ces exceptions n'infirmaient en rien le principe même de la souveraineté de la Landsgemeinde.

Armées du droit de décision sur les questions d'état les plus graves,les Landsgemeinden conservaient ce droit dans les affaires fédérales, et l'exerçaient soit avant soit après les délibérations de la Diète pour fixer la situation du canton au regard de la Confédération.

Par ailleurs, en ce qui concerne la constitution et les affaires cantonales, l'acte fédéral a toujours laissé la plus large autonomie aux Landsgemeinden,de sorte que, dans l'Etat fédéral même, elles ont conservé la plénitude de la souveraineté interne.

II

Par ce fait même que la Landsgemeinde est l'expression vivante de la souveraineté populaire, il est quelque peu artificiel de faire rentrer en compartiments étanches les attributions qu'elle peut avoir encore actuelle-

ment. Ces attributions sont générales, elles s'étendent à toute l'œuvre gouvernementale. Néanmoins, pour plus de commodité, nous dirons que les attributions des Landsgemeinden, peuvent être groupées en deux chefs principaux : les attributions électorales et les attributions législatives (1).

Pour nous faire une idée des unes et des autres dans un même canton, nous reproduisons d'abord, à titre d'exemple, les dispositions de la constitution d'Appenzell-Rhodes-Extérieures relatives à la *Landsgemeinde* (2).

Art. 40. *La* Landsgemeinde *se compose de tous les habitants du pays qui sont électeurs. — La participation à l'assemblée est un devoir civique jusqu'à l'âge de 60 ans. Une amende de 10 fr. frappe tout électeur obligé à participer à l'assemblée, et qui n'assiste pas aux séances sans justifier de motifs suffisants, comme maladies, faiblesse d'âge ou absence de plusieurs jours hors du canton. L'amende est attribuée à la caisse de police de la commune habitée par l'électeur.*

Art. 41. *La* Landsgemeinde *se réunit tous les ans en session ordinaire, habituellement le dernier dimanche d'avril, à Trozen et à Hundwil alternativement. — Il y a*

(1) On s'est demandé si les Landsgemeinden pouvaient avoir des attributions judiciaires. En fait, il n'existe aucune constitution leur reconnaissant pareille compétence. Toutefois la thèse contraire a été soutenue à Genève par Micheli du Crest qui attribuait à ces assemblées populaires un droit de contrôle : d'approbation ou de désaveu. Il justifiait sa théorie en se basant sur le principe que tout citoyen a dans le prince un protecteur naturel. Or à Genève, l'état a la forme démocratique et le peuple est souverain, c'est donc à lui qu'on peut en référer, sinon en 1re instance du moins en appel. L'intérêt de la question est purement théorique.

(2) D'après Dareste, édition 1910, tome 1er, pag. 618-620.

lieu à sessions extraordinaires, lorsque le Conseil cantonal le juge nécessaire, ou que la demande en est faite par un nombre d'électeurs au moins égal au nombre des membres du Conseil. Cette demande doit être portée au Conseil cantonal, qui peut de lui-même lui donner satisfaction, ou provoquer sans retard un vote des communes à son égard. Si dix assemblées communales au moins se prononcent en faveur de la demande, la Landsgemeinde *doit être convoquée extraordinairement. Les* Landsgemeinden *extraordinaires se tiennent toujours au lieu où s'est tenue la dernière* Landsgemeinde.

Art. 42. *La* Landsgemeinde *statue comme organe législatif :*

1° Sur la revision de la Constitution ;

2° Sur l'acceptation ou le rejet des lois ;

3° Sur les contrats de l'Etat de nature législative ;

4° Sur les décisions du Conseil cantonal entraînant pour le même objet une dépense une fois payée de plus de 30.000 francs ou une dépense annuelle de plus de 10.000 francs ;

5° Sur l'application du compte annuel des recettes et dépenses.

Art. 43. — *La* Landsgemeinde *procède, comme collège électoral :*

1° A l'élection des 7 membres du Conseil de gouvernement, et, parmi eux, du Landammann ;

---

(1) Sur 20 communes qui composent le canton.

2° A l'élection des 11 membres du tribunal supérieur, et, parmi eux, du président de ce tribunal ;

3° Eventuellement, à l'élection d'une commission pour vérifier le compte annuel des recettes et dépenses ;

4° A l'élection de l'huissier cantonal.

La fonction de Landammann ne peut être conférée plus de trois années consécutives au même membre du Conseil de gouvernement.

Art. 44. — *Le Conseil cantonal a le droit de faire des propositions à la Landsgemeinde ; ce droit appartient aussi à tout groupe d'électeurs en nombre au moins égal à celui des membres du Conseil cantonal. Les projets qui émanent du peuple doivent être transmis au Conseil cantonal dans les délais fixés par la loi et par écrit. Le Conseil cantonal doit présenter à la Landsgemeinde les projets qui émanent de son initiative, ainsi que ceux qui émanent de l'initiative populaire, en les accompagnant de son avis et en exposant les motifs de leurs auteurs.*

Art. 45. — *Les délibérations de la Landsgemeinde ont lieu conformément à l'ordre du jour préparé par le Conseil cantonal ; cet ordre du jour doit comprendre tous les objets mis en délibération avec les motifs à l'appui. Le compte annuel des recettes et dépenses devra l'accompagner, et le tout sera publié, par la voie de l'impression, quatre semaines au moins avant la* Landsgemeinde. — *La direction des délibérations appartient au Landammann, ou, en cas d'empêchement de celui-ci, à un suppléant spécial que le Conseil de gouvernement choisit dans son*

sein. Toute discussion est interdite dans la Landsgemeinde. La constatation de l'existence d'une majorité est laissée à l'appréciation de celui qui dirige les délibérations ; dans les cas douteux, celui-ci s'adjoint les membres du Conseil de gouvernement, et, s'il est nécessaire, un certain nombre des membres du Conseil cantonal.

Voyons maintenant, dans les divers cantons à *Landsgemeinde*, ce qui peut différencier les assemblées populaires de ces cantons, quant à leurs fonctions électorales et quant à leurs attributions législatives.

A. — Fonctions electorales.

Dans les cantons de Glaris, d'Uri et d'Unterwalden-le-Haut, la Landsgemeinde élit les membres du pouvoir exécutif, et son président, le Landammann ; dans les autres cantons, elle choisit seulement le Landammann.

La Constitution d'Uri du 6 mai 1888, art. 52, donne à l'assemblée cantonale le droit de nommer les membres du conseil d'Etat, les membres, présidents, vice-présidents, et suppléants du tribunal supérieur et du tribunal criminel, avec renouvellement partiel tous les deux ans. La Landsgemeinde doit aussi désigner chaque année les membres du conseil des Etats, c'est-à-dire les deux personnages chargés dans ce conseil de défendre l'autonomie du canton.

Comme nous l'avons vu, en Appenzell-Rhodes-Extérieures, elle est appelée à élire, en même temps que les sept membres du conseil gouvernemental, les onze

membres du tribunal suprême, et parmi eux le président de ce tribunal. De même, elle élit l'huissier cantonal.

B. — Attributions législatives

Mais la fonction la plus importante des Landsgemeinden est la fonction législative (1). A ce point de vue, la Landsgemeinde exerce des attributions législatives proprement dites, et des attributions constitutionnelles.

En matière législative, « le pouvoir souverain dans le canton est l'assemblée cantonale » dit l'article 48 de la constitution d'Uri. A ce titre, elle procède à la formation des lois de toute nature ; lois financières (budget (2), emprunts, impôts, renonciation aux droits trop onéreux pour le peuple, etc.)— lois civiles (concession des privilèges, collation du droit de bourgeoisie cantonale, etc.)— lois administratives (création de nouveaux emplois avec fixation du traitement des fonctionnaires, etc.)

Le vote des lois nécessaires à la perception des impôts

---

(1) Le canton de Zug, en 1874, avait supprimé à sa Landsgemeinde le pouvoir législatif pour ne lui laisser que sa fonction électorale.

(2) Dans le demi-canton Unterwalden-le-Haut, le budget présenté par le caissier cantonal ne peut être discuté que par les membres du conseil exécutif, sans qu'aucun deux ne puisse obtenir la parole plus d'une seule fois. L'assemblée elle-même, pas plus que le Conseil cantonal, n'est compétente en la matière. (Ordonnance du conseil cantonal du 23 mars 1895, art, 8.) C'est là une très grande restriction apportée à la souveraineté de la Landsgemeinde.

ou autres revenus publics, et à l'emploi de ces revenus, le contrôle et l'approbation en dernier ressort des dépenses publiques, lui confèrent ce qu'on est convenu d'appeler aujourd'hui : le *pouvoir de la bourse* (power of the purse).

Elle est appelée, en outre, à approuver ou à repousser des actes du pouvoir exécutif, tels que les traités.

Ces pouvoirs sont également spécifiés dans la Constitution d'Appenzell-Rhodes-Extérieures, article 27 : « La Landsgemeinde est seule compétente pour édicter, modifier ou abroger les lois, suivant les formes constitutionnelles ; elle doit confirmer tout traité d'une certaine importance, contenant des engagements de nature générale, tous projets de nouvelles constructions d'une certaine importance à la charge du pays, et, généralement, toutes décisions du Conseil cantonal, présentant une certaine importance financière. Le compte annuel des recettes et dépenses doit être soumis à l'approbation de la Landsgemeinde, à laquelle est posée la question de savoir s'il y a lieu de nommer une commission pour procéder à la vérification de ces comptes. »

Dans la confection des lois, la Landsgemeinde a un rôle différent suivant qu'il s'agit de l'initiative ou de la délibération et du vote.

Même dans chacune de ces deux opérations règne la diversité entre les cantons.

Initiative. — Jadis, chaque membre de la Communauté (*Genosse*), ou, selon les pays, un petit groupe de

membres, pouvait, comme le conseil cantonal, faire une proposition.

Actuellement, c'est la même variété.

A Unterwalden-le-Haut, l'initiative appartient à chaque citoyen ayant droit de vote, sauf en matière budgétaire, où, suivant l'ordonnance du conseil cantonal en date du 23 mars 1895, article 8, le droit de proposition ou résolution est refusé à la Landsgemeinde elle-même, et réservé au caissier cantonal et aux membres du conseil exécutif. Tandis que la constitution d'Appenzell-Rhodes-Extérieures accorde cette prérogative non plus à tout citoyen individuellement mais à un groupe d'électeurs en nombre au moins égal à celui des membres du conseil cantonal, en même temps qu'au conseil cantonal lui-même (1).

A Uri, tout groupe de citoyens, représentant sept familles peut présenter une proposition à la Landsgemeinde.

Prérogative de l'individu, membre de l'assemblée populaire, le droit d'initiative, dans la plupart des cantons, tend toutefois à passer, comme nous l'avons vu au début de ce chapitre, dans les attributions du conseil cantonal. Et cette évolution s'explique. Au début, tout citoyen a, en principe, le droit d'initiative ; puis on constate des abus, et, pour y remédier, on oblige chaque membre de la Landsgemeinde à adresser sa motion au conseil can-

(1) Art. 26. Constitution du 27 avril 1902.

tonal (Landrath), qui se borne à classer les projets de loi, en recommandant les plus utiles. Peu à peu, le *Landrath* empiète sur les droits de la nation, et s'arroge la faculté de ne soumettre au peuple que les propositions de son choix.

Une dernière question nous intéresse : les membres de la Landsgemeinde peuvent-ils, par tête ou par groupe, exercer leur droit d'initiative par voie d' « *amendement* » en proposant des modifications plus ou moins importantes aux textes qui leur sont régulièment soumis.

La question ne se posait pas chez les anciens. A l'Agora ou sur le Forum, le peuple saisi d'une formule simple et claire n'avait qu'à se prononcer par oui ou par non. Pour les lois plus complexes, telles que la loi des « Douze Tables », comprenant des points délicats, des chapitres compliqués : condition des citoyens romains, condition des débiteurs, etc....., on avait dû renoncer au système de la votation populaire. La difficulté était supprimée.

Il en est autrement en Suisse. Certains cantons ne connaissent pas ce droit d'amendement, tel Glaris, qui, grâce à sa procédure simplifiée et rapide, peut se voter un code civil (lungboog) en trois sessions, tel aussi Unterwalden-le-Haut, où la Landsgemeinde, suivant le texte constitutionnel du 27 avril 1902, est uniquement appelée à se prononcer sur l'acceptation ou le rejet pure et simple du projet ou du contre-projet de loi qui lui est soumis.

Mais d'autres Landsgemeinden possèdent cette prérogative avec les complications qui en découlent, et leur compétence en paraît plus étendue.

Délibération et vote. — Les projets de loi, introduits comme nous venons de le voir, doivent être portés devant la plus proche Landsgemeinde, qui « ne peut statuer que sur les affaires pour lesquelles elle a été convoquée » (1), que « conformément à l'ordre du jour » (2).

Cet ordre du jour, préparé par les soins du Conseil Cantonal doit comprendre tous les objets à soumettre à la délibération populaire avec les motifs à l'appui.

La Constitution d'Appenzell-Rhodes-Extérieures le fait suivre du compte annuel des recettes et dépenses.

Il doit, en outre, être publié dans la *Feuille officielle* « au plus tard, deux semaines avant l'Assemblée » suivant la Constitution d'Obwalden, et « quatre semaines au moins avant la Landsgemeinde » dit celle d'Appenzell-Rhodes-Extérieures. Ce délai est nécessaire pour que chacun ait le temps de se documenter, et puisse se déterminer en pleine connaissance de la question.

Ainsi dépouillée de toute perte de temps, la délibération est d'assez courte durée.

Tout citoyen peut prendre la parole, et il est expressément défendu de l'interrompre. Dans certains cantons, celui d'Appenzell-Rhodes-Extérieures (article 27, avant-

(1) Art. 37 de la Constitution d'Unterwalden-le-Haut, 27 avril 1902 : V. Annuaire de Législation Etrangère, 1903, p. 521

(2) Art. 27 de la Constitution d'Appenzell-Rhodes-Extérieures.

dernier alinéa de la Constitution) et celui d'Uri (depuis la revision constitutionnelle du 3 mai 1891, on a été contraint de supprimer le droit de discussion. Les membres de ces assemblées sont devenus trop nombreux (1) pour pouvoir utilement exercer ce droit. On vote alors sans discussion préalable sur les propositions imprimées et distribuées quatre semaines à l'avance.

La direction des délibérations appartient au Landammann. En cas d'empêchement, il est remplacé par un suppléant spécial, choisi par le conseil gouvernemental dans son sein.

Comme pour les élections, le vote a lieu à main levée à moins qu'il ne soit utile d'y procéder par division des votants. La constatation de la majorité est laissée à l'appréciation de celui qui dirige les délibérations : il s'adjoint, dans les cas douteux, des membres du conseil gouvernemental, et même, si c'est nécessaire, des membres du conseil cantonal en nombre suffisant.

En résumé, les attributions législatives des Landsgemeindes s'étendent ordinairement à tout ce qui dans les pays à forme représentative incombe aux assemblées issues du suffrage universel.

En matière Constitutionnelle, la compétence de la Landsgemeinde comprend la revision partielle ou totale. Ici encore, même procédure, qu'en matière législative

(1) On se trouve en présence de 10 à 12.000 hommes, et peu d'orateurs auraient une voix suffisante pour se faire entendre.

proprement dite. Au fond, le droit de revision n'est qu'un des nombreux articles, constituant le pouvoir souverain des Landsgemeinden. Il entre tout naturellement dans la catégorie des « affaires importantes » qui forment le principe même sur lequel est basée toute cette compétence.

En fait, les Landsgemeinden ont souvent eu à exercer ce droit.

Depuis plus de cinq cents ans qu'elle existe, celle d'Uri a revisé plusieurs fois la constitution du pays. Remaniée en 1837 et en 1850 cette Constitution subit de si nombreuses modifications en 1872, 1879, 1881 et 1885, que sa revision complète fut décidée. C'est de cette revision, en date du 6 mai 1888, qu'est issue la Constitution actuelle, de nouveau modifiée par l'assemblée cantonale du 3 mai 1891, sur deux points de grande importance : la délibération, qui devait précéder le vote populaire, devient facultative, et, pour être valables, les nominations faites par la Landsgemeinde aux diverses fonctions du *Landrath* et des assemblées communales devront à l'avenir être acceptées par les intéressés.

En 1879, la Landsgemeinde de Glaris jugea nécessaire la revision des articles 85 à 90 de la Constitution, relatifs à la paroisse, à la commune scolaire, et à la commune d'assistance, et, sur la proposition du gouvernement, adopta en mai 1880 une nouvelle rédaction de ces articles.

De plus, le mouvement revisionniste tendant à une diminution notable du nombre des fonctions publiques, et qui avait échoué à la Landsgemeinde du 8 mai 1881, triompha quelques années plus tard à l'assemblée du 22 mai 1887. La nouvelle Constitution transfère le pouvoir exécutif, auparavant conféré à un conseil d'un organisme un peu compliqué, à un conseil de gouvernement de sept membres. Le conseil cantonal, à cette Landsgemeinde, reçoit également une nouvelle organisation.

CHAPITRE II

Organisation. Fonctionnement.

I Sessions. — II. Tenue d'une Landsgemeinde

Régulièrement, la Landsgemeinde tient une *session ordinaire* au printemps de chaque année. La date et le lieu en sont fixés par la constitution de chaque canton, mais cette disposition peut être modifiée par ordonnance du Conseil Cantonal.

La Landsgemeinde d' Uri « se réunit ordinairement le premier dimanche de mai à Bœtzligen » (1), plaine historique des Landsgemeinden, à une demi-heure d'Altdorf, patrie de l'illustre Tell. A Appenzell-Rhodes-Extérieures, l'assemblée se tient « le dernier dimanche d'avril, alternativement à Troyen et à Hundwil » (2). C'est également le dernier dimanche d'avril que « se réunit la session ordinaire de la Landsgemeinde d'Unterwalden-le Haut » (3) sauf cependant, ajoute l'ordonnance du Conseil Cantonal du 23 mars 1895, si ce jour est le dimanche

(1) Const. Cant. art. 48. 2 al
(2) Const. Cant. art. 27. 2 al.
(3) Const. Cant, art. 22. 2 al.

de Pâques. Dans ce cas, la réunion est renvoyée au lundi suivant. Elle a habituellement lieu près de Sarnen, sur le Landerberg, à moins qu'il ne fasse mauvais temps : elle se tient alors dans l'église abbatiale de Sarnen.

Rien de pittoresque comme le tableau de ces assemblées :

« Ici se rassemble en cercle le peuple entier avec ses magistrats, pour prendre de sérieuses décisions touchant le bien du pays. L'assemblée s'ouvre sous une impression solennelle, souvent par la prière ou par une allocution adressée à l'assemblée par le chef du pays. Tout honnête citoyen apparaît comme un membre de la famille du peuple, jouissant des mêmes droits que tous les autres ; ici disparaissent, dans la sublime idée de l'unité, les inégalités sociales et les joies de la patrie. Le sentiment de l'unité et de la solidarité anime tout le peuple et lui inspire la volonté de faire des sacrifices pour la patrie.

« Une *Landsgemeinde*, à laquelle prennent part aussi, en dehors du cercle, les femmes et les enfants, en un jour de printemps, sous le ciel libre de Dieu, à la face de nos montagnes, boulevards de notre liberté, est la plus belle et la plus complète personnification de la démocratie. Tout ce que celle-ci peut offrir d'autre en échange ne sera jamais qu'un faible succédané de cette vivante unité du peuple. Même lorsqu'elles sont orageuses, les Landsgemeinden conservent une grandeur sublime comme les forces de la nature quand elles sont déchaînées.

« Dans la plupart des Landsgemeinden on a encore coutume de délibérer.

« Partout, c'est le landammann qui dirige la *Landsgemeinde*, en partie avec le concours des magistrats, qui sont placés sur des sièges élevés. La votation a lieu à main levée.... Dès que le résultat a été proclamé, toutes les objections se taisent (1) »

Des sessions extraordinaires peuvent avoir lieu à toute époque « aussi souvent qu'elle-même (la *Landsgemeinde*), ou le conseil cantonal ou encore cent cinquante électeurs le demandent » (article 48, al. 2 de la const. d'Uri) ; ou bien« lorsque le conseil cantonal le juge nécessaire ou que la demande en est faite par un nombre d'électeurs au moins égal au nombre des membres du conseil » (art. 27, al. 2 Const. d'Appenzell R.-E. » ou enfin, seulement toutes les fois qu'elle est convoquée par le conseil cantonal à raison d'affaires urgentes » (art. 22, Const. d'Obwalden et art. 3, ordonnance du cons. cant. du 23 mars 1895.

De tout temps, les sessions extraordinaires ont pu être convoquées sur la demande d'un nombre de citoyens déterminé.

Quand l'initiative vient des électeurs eux-mêmes, la demande doit être portée au Conseil Cantonal, qui peut, de son propre gré, y donner satisfaction, en convoquant l'assemblée pour le lieu, le jour et l'heure de son choix,

(1) Dubs : Droit public de la Confédération Suisse, p. 209, cité par Brissaud, dans la Revue Général du droit, année 1888, p. 404.

et en faisant en même temps la publication de affaires à traiter.

La constitution d'Appenzell-Rhodes-Extérieures donne au Conseil Cantonal la faculté ou de convoquer lui-même, ou, pour dégager sa responsabilité, de provoquer sans retard un vote des communes à cet égard. Six assemblées communales au moins doivent se prononcer en faveur de la demande, pour que la Landsgemeinde extraordinaire puisse avoir lieu.

En principe, c'est le Conseil Cantonal qui détermine l'endroit et la date précise de ces sortes de sessions. Elles se tiennent généralement, et même « toujours » suivant le texte constitutionnel d'Appenzell-Rhodes-Extérieures, au lieu de la dernière Landsgemeinde ordinaire. C'est ainsi que l'ordonnance du Conseil Cantonal d'Obwalden du 23 mars 1895, prescrit, comme emplacement le Landerberg, sauf temps défavorable, tout comme pour une session ordinaire.

La Landsgemeinde ne dure le plus souvent qu'une journée. Grâce à la sage ordonnance des travaux de ces assemblées, dans le but d'éviter les longueurs et les pertes de temps, un jour suffit ordinairement ; mais si le soir la liste des affaires n'est point terminée, la Landsgemeinde prolonge ses séances par une réunion supplémentaire, jusqu'à complet épuisement de l'ordre du jour.

II

Les dispositions sur la tenue d'une Landsgemeinde ordinaire ou extraordinaire sont prises, et minutieusement réglementées dans le détail, par un arrêté du Conseil Cantonal.

1. — Préliminaires.

Tout un cérémonial imposant précède l'ouverture de ces assemblées.

Lorsque le Landammann, président du gouvernement et du peuple réuni, habite le lieu même de la Landsgemeinde, le personnel de la chancellerie, l'huissier national, le corps de musique, le porte-étendard, les tambours et les sonneurs de trompe cantonaux sont convoqués par les soins de la Direction Militaire. Une demi-heure avant la réunion, ils se rendent devant la maison du Landammann, lui forment un imposant cortège, et l'accompagnent, musique en tête, tambours battants, à l'église paroissiale (Dorfkapelle).

Au cas contraire, si le Landammann n'habite pas la bourgade même de la réunion ou tout au moins sa banlieue, un membre du personnel de la chancellerie et l'huissier cantonal se transporte à son domicile... Les autres personnes vont au devant de lui jusqu'à une distance convenable et le cortège se forme aussitôt pour entrer dans la ville.

La chancellerie désigne un de ses membres pour rece-

voir des mains du Landammann la boîte contenant le sceau du canton ; à l'huissier cantonal sont remis le bâton et le glaive, insignes de la souveraineté : sceau, bâton et glaive vont être portés en grande pompe.

Le cortège se dirige d'abord vers l'église paroissiale, où se trouvent réunis le gouvernement et le clergé, les membres du tribunal supérieur et du conseil cantonal.

Au son des tambours qui battent au drapeau, on apporte alors de l'Hôtel-de-Ville l'étendard cantonal : vénérable drapeau national aux images du Christ et de la Vierge, donné à tous les confédérés par Jules II, en 1512, après l'assaut de Pavie, ou bien, drapeau du frère Klaus, portant d'un côté l'image du bienheureux père de la patrie Von der Flüe, et de l'autre, les armes du canton.

Aussitôt le cortège se reforme. En tête, et sous la direction du maréchal des logis chef, marche le corps des hommes de police, costumés en guerriers du moyen-âge, bizarrement coiffés de cornes de taureau, avec d'énormes cors de bataille sur les épaules, écartant le public accouru de toute la Suisse et même de l'étranger. Puis viennent les tambours, la fanfare, les sonneurs de trompe, le porte-étendard entouré de sa compagnie d'honneur. Précédés d'un détachement de gendarmes, s'avancent solennellement les huissiers communaux tenant les codes et recueils de coutumes ; l'Huissier Cantonal portant le glaive et le bâton ; la Chancellerie de l'Etat avec le sceau cantonal ; le Landammann et les mem-

bres du Conseil Exécutif en compagnie du « Révérendissime Clergé ».

Derrière marchent le Président et les deux scrutateurs du conseil Cantonal ; le Président, les membres et suppléants du Tribunal Supérieur et enfin les membres du Conseil Cantonal.

Les membres du Conseil Exécutif et du Tribunal Supérieur sont placés dans l'ordre de leur fonction ou de leur élection ; les membres du Conseil Cantonal dans l'ordre des communes.

Pendant tout le trajet de l'Eglise au lieu de la réunion (Landsgemeindeplatz), et *vice versa*, sonnent à toute volée les cloches de la Paroisse et celle de l'Abbaye.

Ainsi ordonné, le défilé s'avance majestueusement deux par deux. Seul, le Landammann est accompagné de deux dignitaires ecclésiastiques. Chaque membre du Révérendissime Clergé accompagne une des autorités supérieures du canton. Leur rang est déterminé par leur grade et leur dignité.

Les autorités portent toutes des vêtements de couleur foncée. L'huissier cantonal et les huissiers communaux sont revêtus de leur manteau de cérémonie aux couleurs du canton. Le porte-étendard et les sonneurs de trompe ont l'uniforme des anciens suisses (1).

Pendant toute la traversée de la ville, la musique

(1) En Appenzell-Rhodes-Extérieures, le citoyen, paysan ou citadin, en habits de fête, porte sur le côté l'épée traditionnelle, ou, s'il est moins riche, le couteau de chasse.

joue. Les tambours battent à l'approche de la « Landsgemeindeplatz ». Au fond de l'emplacement, a été construit un amphithéâtre couvert, où vont prendre place le gouvernement, le clergé et les membres de la chancellerie. A droite et à gauche, se rangent, sur des bancs qui leur sont réservés, les autres autorités du canton, ainsi que, s'il y a lieu, les magistrats étrangers au canton. Sur le devant, et par rang de quatre, se placent les huissiers appelés à servir de scrutateurs : en avant, et plus en dehors, des deux côtés, le porte-étendard et les sonneurs de trompe.

Tandis que chacun se rend à sa place, s'élève de la foule le chant grandiose d'un hymne à la patrie, exécuté par un chœur d'hommes avec accompagnement de musique.

L'étendard, codes et sceau, bâton et glaive sont déposés sur le bureau de la chancellerie, où ils doivent rester jusqu'à la fin des délibérations

En face des autorités se trouvent les estrades destinées aux seuls citoyens ayant droit de vote ; l'espace compris entre ces estrades et la tente de la Landsgemeinde ne peut être occupée que par les mêmes citoyens : Des poteaux indicateurs délimitent exactement l'emplacement réservé. Pour veiller à ce que ces places ne soient pas envahies par d'autres personnes, les présidents de commune désignent plusieurs commissaires qui doivent être agréés par le conseil exécutif.

Une demi-heure avant le commencement de la Lands-

gemeinde, ces commissaires se réunissent dans la salle des tireurs (schützen-Laussaal) sous la présidence d'un chef (obmann) désigné par le conseil exécutif à l'effet de s'entendre entre eux sur l'attribution de leurs postes. Conseil leur est donné de soigneusement éviter, dans l'exercice de leurs fonctions, toute difficulté ou querelle, et en général, toute intervention bruyante de nature à attirer inutilement sur eux l'attention. S'ils se voient dans la nécessité d'inviter quelqu'un à changer de place, ils doivent s'y employer avec le plus d'habileté et de circonspection possible, de manière à ne point troubler l'ordre.

Dès qu'une personne s'empare indûment d'un siège réservé, ils doivent s'empresser de le lui faire remarquer, et si la personne ainsi poliment prévenue persiste dans son erreur, ils ne sont tenus que de la dénoncer au Landammann, après la Landsgemeinde.

Du reste, toute infraction à cet important article du règlement expose le délinquant à une amende de cinq francs au maximum, et même de dix francs au maximum, si sur l'invitation du commissaire à se retirer, il n'a pas voulu céder et a ainsi fait preuve d'une mauvaise volonté évidente.

La surveillance des élections et des votes est également confiée à ces commissaires. Ils contrôlent la capacité et l'identité des citoyens jouissant de leurs droits politiques ; ils veillent à ce qu'ils ne votent point des deux mains, et à ce que personne ne trouble le calme néces-

saire aux délibérations ; en un mot, ils sont chargés de la haute police de l'assemblée : les contrevenants sont traduits devant le Landammann qui applique les peines pécuniaires prévues par la loi pénale.

Ces commissaires n'accomplissent pas là une besogne de policiers ordinaires. L'importance donnée aux recommandations qui leur sont faites ainsi qu'à la réglementation de leurs fonctions indique suffisamment avec quel souci de leur responsabilité, ils doivent s'acquitter de leur mission, et s'appliquer à conserver à ces assises le caractère de grandeur et de dignité que comporte l'exercice même de la souveraineté.

2 — Ouverture de la Landsgemeinde. Elections des fonctionnaires et vote des lois.

La Landsgemeinde est ouverte par un discours pathétique du Landammann, qui n'omettra jamais en s'adressant au peuple souverain la traditionnelle formule : « Très honorés seigneurs, fidèles et chers compatriotes ». Puis un silence absolu : l'Assemblée récite tout bas cinq Pater et cinq Ave. Le « Reverendissime Clergé » entonne ensuite le « Veni creator spiritus : venez Esprit Créateur » (1). L'un des greffiers cantonaux donne lecture des dispositions de la constitution relatives aux conditions de capacité nécessaire à l'exercice du droit de vote. Le Landammann en confirme l'exactitude ; il insiste

(1) C'est un nouveau point de ressemblance avec les assemblées populaires de l'antiquité, qui débutaient aussi par une cérémonie religieuse.

sur les conséquences d'un suffrage illégalement exprimé, et engage vivement les incapables à sortir du cercle des personnes ayant droit de vote, sans attendre d'y être individuellement contraint par les commissaires, et à se mêler aux spectateurs.

Le premier travail de la Landsgemeinde est ordinairement l'élection des fonctionnaires : Landammann (1) Trésorier, etc.... Cependant, à Unterwalden-le-Haut, on procède d'abord au vote du budget, sur lequel le caissier cantonal vient lire son rapport, et au sujet duquel, nous l'avons déjà noté, seuls peuvent discuter les membres du conseil exécutif. Nous conformant à l'usage général des *Landsgemeinde*, nous assisterons d'abord à l'élection des fonctionnaires, et ne verrons qu'ensuite le vote des lois.

a) Election des fonctionnaires

Les élections des fonctionnaires se font dans l'ordre du livre dit « *Mémorial de la Landsgemeinde.* » Cet ordre est établi par les différentes Constitutions Cantonales, et l'on doit fidèlement s'y conformer. Au cas où un membre d'une des autorités à élire est désigné pour une autre fonction, il est immédiatement remplacé dans son premier poste, de façon à ce que cette autorité soit au complet avant de procéder à la distribution de ces divers emplois.

(1) Sous l'acte de médiation, était Landammann de droit le maire de la ville chef-lieu.

Le Landammann commence par les élections où le « landstashalter » d'abord, puis le caissier cantonal, puis les autres membres du Conseil exécutif, dans l'ordre de leur fonction ou de la date de leur nomination, sont appelés à faire une proposition.

Puis il s'agit des élections plus importantes où les candidats sont tenus de se faire connaître eux-mêmes. La parole leur est successivement donnée pour poser leur candidature. Parfois, même, plus éloquents et plus habiles, leurs partisans parlent pour eux. Sont également invités à faire valoir leurs idées pour ou contre, à faire leur proposition, les membres du conseil exécutif, ainsi que ceux du conseil cantonal, le peuple, et en dernier lieu, l'huissier cantonal.

On passe au vote. Le Landammann répète à haute voix les noms proposés et les met aussitôt aux voix. Il s'efforce de désigner aussi clairement que possible chaque candidat, de manière à éviter toute confusion avec d'autres personnalités.

Le vote a toujours lieu publiquement, à main levée. L'ordre en est réglé de façon différente, suivant qu'il s'agit ou non de pourvoir à des fonctions pour lesquelles une déclaration de candidature est nécessaire. Dans le premier cas, les candidats sont classés dans l'ordre alphabétique de leur nom de maison ou de famille. Dans le second cas, ils sont soumis au vote dans l'ordre où ils ont été proposés.

Le vote est toujours dirigé par le Landammann, président de l'Assemblée, sauf le cas où il est lui-même proposé dans une élection. C'est alors le *landstashalter* qui met aux voix, à moins qu'il ne soit lui-même l'objet d'une proposition. Dans ce cas, c'est le caissier cantonal, puis, si besoin est, le membre du Conseil exécutif dont le rang suit immédiatement, qui préside aux opérations du vote.

Est proclamé élu le candidat qui réunit sur son nom la majorité absolue des votants, selon le calcul des scrutateurs. Si au premier tour, aucun candidat n'obtient la majorité absolue, on procède par voie d'élimination : celui qui a le moins de suffrages est exclu du scrutin, et ainsi de suite jusqu'à ce qu'il n'y ait plus en présence que deux candidats. Lorsque les scrutateurs ne peuvent se prononcer sur celui qui doit être écarté, comme le moins favorisé, l'assemblée est de nouveau appelée à voter sur chacune des candidatures. Enfin, si les scrutateurs ne peuvent s'entendre pour décider lequel des deux candidats restants est élu, le vote recommence jusqu'à trois fois. S'il demeure encore sans résultat, il y a lieu à comptage.

Pour cette dernière opération, les scrutateurs se séparent par moitié ; les uns se placent d'un côté, les autres d'un autre. Le Landammann désigne dans quel sens doivent se porter les partisans de l'un ou de l'autre candidat, qui sont comptés au fur et à mesure qu'ils défilent dans la direction choisie. Les commissaires chargés

de la surveillance générale veillent à ce qu'il ne se glisse aucun incapable et à ce que les citoyens actifs ne se fassent pas compter deux fois. Les contrevenants sont dénoncés au bureau du Landammann, tout de suite, ou après la clôture de la séance, suivant les circonstances. Le résultat du comptage est communiqué par les scrutateurs au Landammann qui le publie aussitôt.

Immédiatement après l'élection, a lieu la prestation solennelle de serment des élus.

Ceux-ci se disposent en demi-cercle ; devant eux, l'un des deux greffiers cantonaux lit la formule du serment. Le président de la Landsgemeinde reçoit le serment du nouveau Landammann, qui vient d'être élu, et qui prend ensuite la présidence pour recevoir à son tour le serment professionnel des autres nouveaux élus.

La prestation du serment se fait en levant les trois doigts (schwoïfinger) et en prononçant à haute et intelligible voix la formule suivante : « Je promets et j'affirme que j'observerai le serment qui m'a été lu, dans toutes ses parties, aussi vrai que Dieu me veuille aider dans sa grâce, et tous ses chers saints ! »

Sur l'invitation du Landammann, toute l'assemblée se lève ; debout et tête nue, le peuple et les autorités assistent à cette cérémonie qui prend un caractère très solennel.

Jusqu'à sa clôture, la Landsgemeinde est présidée par l'ancien Landammann. Le nouvel élu n'entre en fonction qu'à la fin de la session, alors que tous les travaux

de la Landsgemeinde sont terminés. Toutefois par déférence pour ce nouveau choix du peuple souverain, les usages veulent qu'il ait avant tout autre la parole dans les délibérations qui suivent sa nomination.

b) Vote des lois

Comme nous l'avons dit, les projets de loi à la Landsgemeinde de même que les questions financières et les demandes d'admission aux droits civils et politiques sont examinés après les élections des fonctionnaires et dans l'ordre établi par le conseil exécutif.

Cette partie des travaux de la Landsgemeinde qui constitue le pouvoir législatif peut se subdiviser, comme les élections elles-mêmes, en deux opérations distinctes : la délibération et le vote.

Dans toute ordonnance relative à la tenue d'une Landsgemeinde, nous trouvons des prescriptions inspirées par le louable souci d'assurer l'ordre et la dignité des délibérations.

Pour se mettre en garde contre le verbiage, personne ne peut obtenir la parole plus de deux fois sur une même élection ou proposition. Il est interdit d'interrompre un orateur ou d'intervenir dans son discours. Les paroles offensantes ou irritantes pour les autorités ou les simples particuliers sont sévèrement réprimées. Il en est de même de tout acte d'indiscipline dont l'auteur est sur-le-champ rappelé à l'ordre par le Landammann. Celui-ci doit ramener à la question ou engager à s'exprimer con-

venablement celui qui, dans son discours, se laisse aller à des digressions interminables ou à des extravagances ridicules. Si son exhortation n'est pas écoutée, le Landammann retire aussitôt la parole à l'orateur.

Tout ce qui peut porter atteinte à la liberté de discussion, les interruptions, le bruit, et même les simples signes d'improbation est rigoureusement prohibé. C'est à peine si l'on tolère les marques d'approbation. Encore faut-il qu'elles soient discrètes et données de manière à ne point troubler la marche paisible et digne des opérations.

Dès que le vote est commencé, la discussion cesse ; y a-t-il lieu de recommencer le vote ? Il n'est point permis de reprendre la discussion entre les différents tours de scrutin. Les contrevenants sont punis conformément à la loi de police.

La discussion d'un projet de loi peut se poursuivre de plusieurs manières. S'agit-il d'une proposition émanant du Conseil Cantonal ? La parole est d'abord collectivement offerte aux membres de ce conseil pour exposer leur projet. S'agit-il d'une « demande d'initiative » ? Son auteur est invité à parler le premier. S'il y a plusieurs auteurs, il leur est demandé si personne d'entre eux ne veut prendre la parole pour soutenir leur projet commun. Si aucun des signataires de la demande d'initiative ne consent à exposer de vive voix leur proposition, nul n'est censé s'être « présenté en personne »

contrairement au vœu de la loi constitutionnelle, et l'initiative est considérée comme abandonnée.

Peuvent ensuite engager la discussion, tour à tour les membres du conseil exécutif, ceux du conseil cantonal, et les citoyens actifs, tout comme pour les élections.

La délibération est close, on va voter.

Nous savons que les amendements ou les motions de renvoi ne sont pas généralement admis dans la législation directe en Suisse. Le vote doit uniquement porter sur l'adoption ou le rejet purement et simplement.

A la lumière de ce principe, on peut envisager les différents cas qui peuvent se présenter.

Contre une proposition soumise à la Landsgemeinde par le conseil cantonal, il n'existe, par hypothèse, aucune motion de rejet. — La proposition est tenue pour adoptée à l'unanimité, sauf si le vote est expressément réclamé.

Pareille proposition est-elle l'objet de différentes motions contradictoires ? — le vote est alors de rigueur.

Pour les « demandes d'initiative », la procédure est tout autre. La votation s'impose toujours.

Supposons qu'il n'y ait de la part du conseil cantonal, aucun contre-projet, ou encore, que ce conseil a simplement conclu au rejet. Toute la question est de savoir si l'assemblée admet ou rejette en bloc la proposition d'initiative. Est adoptée la motion en faveur de laquelle la majorité s'est prononcée.

Si contre une « demande d'initiative », le conseil cantonal dépose de son côté un projet de loi, le vote a lieu

de manière à réunir dans une même consultation, et en les opposant l'un à l'autre, l'adoption du projet cantonal et l'adoption de l'initiative ou le rejet des deux. Les votants se divisent en partisans du premier projet, partisans du second, et adversaires de l'un et de l'autre.

Si la majorité absolue n'est acquise à aucune de ces trois opinions, on écarte celle qui a obtenu le moins de voix, et le vote se poursuit entre les deux autres.

L'ordre du vote veut qu'on commence toujours à mettre aux voix le projet du conseil cantonal.

Remarquons qu'alors même qu'aucune motion concluant au rejet des deux propositions ne serait effectivement présentée, la loi oblige à consulter l'assemblée aussi bien sur le point de savoir si elle ne veut d'aucun projet que sur celui de savoir si elle préfère l'un à l'autre.

Enfin, existe-il sur le même objet plusieurs « demandes d'initiative » ? La marche à suivre est la même : dans une même votation on comprend la proposition du conseil cantonal, s'il y a lieu, toutes les « demandes d'initiative » et le rejet de toutes les propositions. On élimine successivement les propositions les moins favorisées. Quant aux « demandes d'initiative », elles sont mises aux voix dans l'ordre où elles ont été déposées sur le bureau du Landammann.

4° Scrutateurs.

L'appréciation du vote se fera par l'intermédiaire de scrutateurs.

Sur la liste des scrutateurs sont portés de droit et en première ligne l'huissier cantonal et les huissiers communaux. Si, par suite d'absence motivée ou de récusations régulières, le nombre des huissiers est réduit à moins de cinq, ils sont remplacés, comme premiers scrutateurs, par les greffiers cantonaux.

Ne peut « dire la majorité » c'est-à-dire se trouve récusé *de plano*, tout scrutateur intéressé dans l'élection ou signataire de la demande d'initative mise aux voix, et même tout scrutateur qui a, intéressé au même titre, l'un de ses parents en ligne ascendante ou descendante, ou encore un collatéral jusques et y compris le deuxième degré, son oncle, son neveu. son beau-père, ou enfin son allié par le mariage de ses enfants.

Le nombre des scrutateurs en fonctions n'est pas fixé. Le Landammann est autorisé à l'augmenter ou le diminuer suivant les besoins du vote, les questions plus ou moins complexes posées à l'assemblée, le nombre des votants. Les opérations du comptage nécessitent souvent un supplément de scrutateurs.

Pendant le vote, les places des scrutateurs sont situées et disposées de manière qu'ils dominent parfaitement la foule, qu'ils puissent voir, aussi distinctement que possible et dans toutes les directions, les mains levées. Ils doivent apporter à l'évaluation des suffrages beaucoup de calme et beaucoup de soin, comparer entre elles avec impartialité, les différentes opinions, déterminer la majorité aussi exactement que possible et communiquer au

Président de la Landsgemeinde le résultat certifié « en connaissance et en conscience, sous serment et sur l'honneur. ».

Avant la remise de son certificat au Landammann, chaque scrutateur doit garder secrète son opinion et s'abstenir d'en faire part à ses collègues ou à d'autres personnes, pas plus qu'il n'est permis de chercher à influencer en quelque manière les scrutateurs, ni à tenter des échanges de vues avec eux.

Leur calcul achevé, chacun d'eux remet, sous pli fermé, son certificat au Landammann, qui publie les résultats avec l'indication du nombre des scrutateurs, qui se sont prononcés dans l'un ou dans l'autre sens.

Ainsi un candidat est proclamé élu, si la majorité absolue des scrutateurs déclare qu'il a réuni sur son nom la majorité absolue des suffrages.

Pour l'évaluation de cette majorité, il n'est point tenu compte des abstentions, c'est-à-dire des citoyens actifs, présents à la réunion, mais qui n'ont, dans une élection ou un vote, exprimé aucune opinion.

Est déclarée sans résultat et doit être recommencée, toute votation où la majorité absolue des scrutateurs ne s'est pas prononcée en faveur de tel candidat ou de telle motion. Il en est de même dans le cas de partage des voix.

Par contre une loi est votée, une résolution est acquise, quand la majorité absolue des scrutateurs déclare que la

proposition correspondante a obtenu la majorité absolue des votants.

Si un projet de loi comporte plus de deux motions, et que, sur le nombre de voix de l'une ou de l'autre, la majorité absolue des scrutateurs ne peut se prononcer, aucune motion n'est exclue de la délibération, et toutes doivent de nouveau être soumises au vote ensemble.

Enfin, si trois votes consécutifs sont demeurés sans résultat, et que le projet de loi ne réunit que deux motions, il y a lieu à comptage de la même façon que dans une élection où ne restent plus en présence que deux candidats.

5° Clôture

La rédaction des procès-verbaux et documents, de la Landsgemeinde est confiée au premier greffier cantonal ou, s'il est empêché, au second, et ainsi de suite. Le procès-verbal des travaux de l'assemblée est soumis à l'approbation du conseil exécutif, à la première séance qui suit la Landsgemeinde.

Lorsque les affaires de la Landsgemeinde sont toutes expédiées, le Président déclare la session close.

Le cortège se reforme alors et se remet en marche dans la même disposition et le même ordre qu'auparavant. En tête des autorités s'avance le nouveau Landammann, accompagné à droite et à gauche par les représentants du chapitre ecclésiastique, délégués pour les félicitations d'usage.

On se rend à l'église paroissiale où l'on entonne le chant liturgique du *Te Deum Laudamus*, tandis que les membres du gouvernement et du clergé prennent place dans le chœur. Le cantique de louanges à Dieu terminé, la délégation du clergé et le Landammann s'avancent au milieu du chœur : le « Révérendissime Représentant Ecclésiatique » désigné à cet effet, prononce le discours de félicitations au Landammann.

Durant tout le cours de cette solennité, l'un des deux greffiers cantonaux est préposé à la police du Saint Lieu ; il veille à ce que chacun occupe la place qui lui revient, et à ce que personne ne trouble l'ordre établi.

Au cas où la Landsgemeinde se serait tenue dans le ressort d'une église abbatiale, le service d'action de grâces, le compliment au nouveau Landammann et saréponse, auraient eu lieu dans cette même église.

Après la cérémonie religieuse, le cortège, toujours dans le même ordre, se dirige vers l'Hôtel-de-ville où l'étendard est déposé, et la Landsgemeinde est clôturée par un traditionnel banquet.

CHAPITRE III

Résultats et vues d'avenir.

La Landsgemeinde est l'institution démocratique par excellence. A ce titre, elle possède sur le régime purement représentatif tous les avantages des systèmes politiques basés sur le gouvernement direct du peuple.

Ainsi, tout d'abord, des décisions d'une telle assemblée se dégage de la manière la plus sûre le sentiment de la majorité. Sur des points précis et bien délimités, on obtient l'expression exacte de la volonté populaire.

La loi, élaborée par les citoyens eux-mêmes, acquiert une force morale telle que la minorité a difficilement l'idée de s'insurger contre elle. *Roma locuta est.* La pensée législative ainsi exprimée est plus vivante dans la conscience populaire que la simple décision d'un conseil représentatif.

Dans la pratique, plus n'est besoin d'avoir recours à la présomption souvent injustifiée : « Nul n'est censé ignorer la loi » ; le peuple qui participe à la confection des lois est bien placé pour la connaître. D'où également l'heureuse nécessité de traduire la substance légale en

formules brèves et claires, simples et nettes, de façon à être mis à la portée de tous.

Et surtout, rien n'est plus propre à relever le peuple à ses propres yeux que le libre exercice de sa souveraineté. Sous le régime représentatif pur, le suffrage universel n'aboutit qu'à une action électorale, qui consiste à se donner un maître. En démocratie pure, le peuple souverain participe effectivement à la gestion de la chose publique. L'attention du citoyen est attirée sur des actes positifs : réformes constitutionnelles ou législatives, nomination et révocation de fonctionnaires, mesures financières ou de police ; sa conscience est constamment tenue en éveil, et sa responsabilité engagée dans des solutions pratiques. On sent toute la différence qui sépare une telle situation politique de celle du simple électeur.

Aussi les populations helvétiques qui jouissent de tels privilèges peuvent-elles fièrement s'écrier : « Nous ne portons d'autres chaînes que les chaînes légères de la religion et de la morale, d'autre joug que celui des lois que nous nous sommes données ».

Mais la Landsgemeinde a sur les autres formes de gouvernement direct une supériorité indéniable qu'elle tient de son essence même. Le peuple assemblé en un lieu unique pour légiférer et exercer tous les actes de sa souveraineté n'est plus cet être invisible et muet dont parle Rousseau dans son *Contrat Social*. C'est une réalité vivante, dont l'âme collective est bien distincte de celle des individus qui la composent.

Malheureusement, ces sortes d'assemblées générales de tout un peuple ne sont possibles que dans les pays, peu considérables à la fois par le nombre des habitants et l'étendue de leur territoire.

La réunion en masse du peuple ne peut s'organiser que dans de tout petits états.

« La démocratie de la Landsgemeinde, dit J.-J. Rousseau, suppose la double nécessité d'un territoire restreint et de conditions sociales sensiblement les mêmes ».

On ne conçoit pas en effet le fonctionnement d'une pareille institution dans un pays où une nombreuse population est disséminée sur de vastes étendues. En plus de l'impossibilité matérielle des réunions, les difficultés de la discussion deviendraient insurmontables. Comment du reste, dans une trop vaste assemblée, maintenir le système du vote public, si essentiel aux Landsgemeinden ; par quel moyen compter les suffrages, évaluer la majorité.

L'exactitude de ces observations se trouve illustrée par les faits. On n'a pas d'exemple de « Landsgemeinde » dépassant le nombre de dix mille membres. Une des plus grandes de la Confédération helvétique, celle du *Toggenburg* (Saint-Gall), atteignait environ ce chiffre. C'est là du reste une exception, et ces assemblées aussi considérables sont trop fécondes en difficultés d'organisation pour pouvoir être durables.

La Landsgemeinde de *Saint-Gall*, une des plus importantes, ne comptait pas plus de mille citoyens.

Zurich, canton industriel, était déjà beaucoup trop grand pour être gouverné « démocratiquement comme un pays de pâtres ». Une Landsgemeinde y était impraticable. Ce fut la raison péremptoire invoquée contre le gouvernement direct, et la cause principale de l'insuccès du parti du peuple.

D'autres cantons, trop étendus et trop peuplés, avaient dû obvier au même inconvénient en instituant des Landsgemeinden dans chaque commune. *Les Grisons* avaient aussi leurs assemblées communales qui traitaient des questions d'intérêt général, et qui reproduisaient en petit les principaux traits des Landsgemeinden. Mais ici l'Assemblée n'était plus souveraine : son avis, toujours subordonné à la décision de la majorité des communes, ne comptait que pour une voix dans le résultat final. Le caractère essentiel des Landsgemeinde faisait donc défaut à ces assemblées.

Ainsi se trouve confirmée l'observation faite il y a deux mille ans déjà par Aristote : « la classe la plus propre à la démocratie est celle des laboureurs ; aussi la démocratie s'établit sans peine partout où la majorité vit de l'agriculture (1) ».

Pour que le régime de la Landsgemeinde soit possible il faut en outre des pays qui forment un tout distinct et dont l'unité politique soit au-dessus de toute discussion. L'effet naturel du système des Landsgemeinden est

(1) *De la vraie démocratie*. Trad. Barthélemy Saint-Hilaire, p. 91.

de faire ressortir les divisions géographiques, auxquelles correspondent toujours des divergences d'intérêt et le plus souvent des dissidences morales. Quatre des Landsgemeinden suisses ne représentent que des demi-cantons. Celle de Rhodes-Extérieures, obligée par la configuration du pays de se réunir tantôt à Troyen, tantôt à Hundwyl, se dédoublerait facilement pour peu que les liens moraux qui unissent les diverses parties du canton vinssent à se relâcher. C'est faute de cette condition essentielle, l'unité, que l'ancienne Landsgemeinde de Schwytz est devenue impossible.

Ne faut-il pas plus encore ? A la vue de certaines assemblées des Landsgemeinden on pourrait croire que le peuple fait galerie et qu'il n'y a en scène qu'une demi-douzaine d'acteurs ; ce qui fait dire parfois que ces prétendues démocraties ne sont que des aristocraties déguisées. Mais, à dire vrai, ce n'est pas l'institution qu'il faut accuser ; c'est la nature des choses. Les hommes assez indépendants par leur position, assez cultivés pour remplir les hautes charges publiques, toutes gratuites ou à peu près, en Suisse, ne sont pas nombreux. Il est donc naturel que la direction des affaires se concentre dans quelques mains. Néanmoins l'influence des familles riches sur les petites gens qui doivent des services qu'ils leur rendent, est certainement moins sensible dans les pays à Landsgemeinde, que dans nombre de collèges électoraux organisés en vue du système représentatif et qui jouissent du privilège d'un scrutin réputé

secret. Celui qui prend place dans le rond n'échappe pas au sentiment de sa dignité de citoyen. Tout la lui rappelle. Il n'est plus le valet de celui-ci, le débiteur de celui-là ; il est l'homme libre, maître de son vote.

Aussi les discussions sont-elles d'une franchise qui exclut toute idée de servilité. On ne discute pas seulement du fait et du droit, on discute les personnes elles-mêmes. On pèse les mérites des candidats aux diverses fonctions. Les électeurs ne se gênent point de dire pourquoi ils votent pour un tel et non pour tel autre. Ils le font sans bravades, sans air de hardiesse ni d'accusation. C'est à leurs yeux chose toute simple. Ils avouent leurs sentiments et proclament leurs préférences. De tous les griefs qui pourraient s'élever contre quelque magistrat influent, le plus grave serait d'abuser de sa fortune pour s'entourer de créatures et avilir la dignité du citoyen jusqu'au rôle d'un client. La sincérité règne dans ces démocraties naïves, et c'est précisément pourquoi elles enfantent des gouvernements qui exercent une autorité en quelque sorte paternelle. C'est l'image même du pays. Par contre, la même sincérité a souvent produit des résultats opposés dans les Rhodes Extérieures, où le peuple est animé d'un sentiment très vif d'égalité démocratique.

Ce n'est pas non plus à l'institution qu'il faut s'en prendre si plusieurs Landsgemeinden sont peu favorables aux idées progressistes. Il est certain qu'elles tolèrent des intolérances inavouables en plein XX^{e} siècle. Le code pénal est sévère à l'excès. Les peines qu'il édicte sont

parfois d'une brutalité primitive. Dans le bourg d'Appenzell, on voit, à côté de la porte de l'Hôtel-de-ville, la sellette sur laquelle on expose les malfaiteurs. La chaîne du carcan y est toujours rivée au mur. Quiconque ne croit pas que Jésus-Christ soit Dieu fera bien de ne pas le crier sur les toits à Altorf, dans le canton d'Uri. Il pourrait aussi être dangereux d'y révoquer en doute l'existence de Guillaume Tell.

Les résultats de la critique moderne y paraissent fort impertinents. Peu s'en est fallu que la Landsgemeinde d'Uri ne proclamât, en 1868 ou 1869, la liberté de l'exercice de la médecine non point pour rendre hommage à un principe, mais pour dégager de toute entrave la médecine interlope des charlatans. Un orateur très applaudi avait commencé son discours par ces mots, que rapporte M. Rambert : « Chers et fidèles concitoyens, les hommes vivaient autrefois jusqu'à huit et neuf cents ans ; dans ce temps-là, il n'y avait pas de médecins » (1). Mais, ce qui prouve bien que ce n'est pas à l'institution, mais à la nature des choses qu'il faut attribuer cette lenteur du progrès, c'est que d'autres cantons à Landsgemeinde sont très instruits.

Les plus beaux bâtiments d'école qu'il y ait en Suisse ont été, jusqu'à ces dernières années, ceux des villages de Rhodes-Extérieures. A Glaris, la Landsgemeinde sanc-

(1) In *Bibliothèque Universelle* et *Revue Suisse*. Tome XLII, 1871, pp. 536 et suiv.

tionne chaque année quelque mesure libérale dictée par un véritable esprit progressiste. Chez tous, d'ailleurs, même chez ceux qui ont le plus à apprendre, l'éducation du citoyen est sous certains rapports beaucoup plus avancée que dans nombre de villes tapageuses. Les montagnards d'Uri et d'Unterwald sont parfaitement au courant des affaires de leur ménage politique. Ils en parlent avec sûreté, facilité et bon sens ; ils ont surtout la pratiques des vertus et des principes élémentaires de la vie républicaine. Il n'est pas impossible qu'une landsgemeinde soit tumultueuse. Quand le déchaînement des passions atteint un certain degré, la guerre civile est inévitable, quelle que soit la forme de gouvernement. Mais cette extrémité n'est peut-être nulle part moins à redouter que dans ces vieilles et pures démocraties, et c'est encore là qu'il faut aller, si l'on veut apprendre le respect pour la majorité et l'ordre légal.

C'est bien là qu'apparaît la supériorité de la *Lansgdemeinde* sur le *Referendum*, qui n'existe que sur le papier. La *Landsgemeinde* donne une expression pratique au sentiment de la souveraineté de l'homme ; le referendum substitue à l'homme les bulletins de vote et ébranle la conscience vivante de la solidarité d'Etat.

Voilà pourquoi, le système référendaire ne remplacera jamais la Landsgemeinde. « Sans aucun doute, le vote par bulletin n'a pas l'allure de certaines Landsgemeinden qui se tiennent à ciel ouvert, et avec un cérémonial imposant par son ancienneté (1) ». Ici plus de réunion en

(1) Curti, *op. cit.* p. 351.

masse, partant plus d'âme commune. Plus de débats solennels où l'orgueil du citoyen prend une conscience plus vive de la gravité de ses devoirs civiques. Le sentiment de la solidarité nationale perd de sa vitalité à mesure que s'individualise l'expression de la volonté populaire. Le Referendum, en « atomisant » le vote, affaiblit le lien secret qui unit les membres d'une même assemblée. « Lorsque tout se réduit à mettre un bulletin dans l'urne, il n'y a plus d'assemblée populaire, plus rien qui éveille la responsabilité et la dignité ; plus de discours animés, plus de harangues enflammées et persuasives (1) ». La cohésion et l'unité, qui assurent au peuple sa vie propre, sont difficiles à obtenir.

*
* *

Indépendamment des avantages qu'elle présente par elle-même, la Landsgemeinde ne peut que bénéficier de l'évolution qui, produite par l'avènement du suffrage universel, tend de plus en plus à rendre au simple citoyen la première place dans les régimes représentatifs. « Quand, en effet, dit M. Deslandres. (2), le régime représentatif repose sur la base étroite du suffrage restreint, quand on choisit dans le peuple ceux qui éliront les représentants du peuple, il est évident que ceux-ci doivent choisir ces représentants en raison de

(1) Curti, *loc. cit.*

(2) Préface à l'ouvrage de G. Lowes Dickinson sur *Le développement du parlement pendant le dix-neuvième siècle*, p. XLIII et suiv.

leur valeur, on les a choisis pour choisir les représentants justement comme étant plus capables d'apprécier la valeur de ceux-ci. Et il est donc évident par suite, que l'élu, élu à raison de sa compétence, doit agir selon ses propres lumières. Il ne doit pas, en tout cas, s'inspirer de la volonté de ses électeurs, qui, n'étant pas le peuple au nom duquel il agit, ne peuvent lui imposer leur volonté comme étant la volonté générale, la volonté souveraine du peuple.....

« Mais quand le suffrage s'universalise et que les moins capables à l'égal des autres participent à l'élection des représentants, ce ne peut plus être que parce que leur volonté, quelque peu éclairée qu'elle soit, vaut toute autre volonté, que parce que leur volonté est un élément de la volonté générale qu'il s'agit de manifester. C'est elle que les représentants ont mission de traduire, et ils ne le peuvent faire qu'en s'inspirant des mandats qu'ils reçoivent des électeurs, en qui réside cette volonté générale, unique principe des institutions démocratiques. »

Le mandat impératif des électeurs pourra évidemment se manifester par la voie du *Referendum* ; mais par ce fait qu'au rebours de celui-ci, la *Lansgmeinde* comporte seule la discussion des projets soumis au peuple, il semble que ce soit surtout d'elle qu'on puisse dire encore avec M. Deslandres : « Quand un débat se poursuit devant le peuple, chaque citoyen vote non sur mandat reçu, mais selon sa conviction plus ou moins éclairée. On s'ef-

forcera donc de donner, pour ou contre la réforme discutée, tous les arguments possibles, pour provoquer ces votes qui sont libres, à la différence de ceux des représentants et qui se déterminent par le courant d'opinion qu'on sait établir. La discussion devant le peuple a donc une portée réelle qu'elle n'a plus devant des représentants délégués ; c'est une garantie pour qu'elle soit sérieuse. Et dans cette discussion, les raisons pratiques, vaudront plus que les raisons politiques car les citoyens, à la différence des représentants, votent sans être classés par partis ; ils n'ont donc pas à se demander si leur vote exercera une influence sur l'avenir de leur parti, si telle réforme a je ne sais quel prestige qui lui donne une popularité devant rejaillir sur ceux qui l'auront soutenue (1). »

Reste à savoir si le citoyen sera capable de gravir les degrés de cette ascension morale, indispensable à l'exercice normal de ses droits nouveaux ?

Tout le problème est là ? Tant vaudra l'homme, tant vaudra le régime ! Aussi croyons-nous que les critiques qui visent le système atteindront plutôt la partie vive de la Landsgemeinde, le peuple lui-même. Est-il à la hauteur de sa tâche ? Le fonctionnement de l'institution donnera de bons résultats.

Par là, nous nous rallions à la thèse politique, qui voit, dans la démocratie, bien moins une organisation

(1) Maurice Deslandres, op. cit., pp., LVII et LVIII.

définitive des différents éléments sociaux, que la tendance vers un état d'âme, une mentalité, une conception de la vie publique, capable d'entraîner les individus à contribuer de toute leur force, avec tout leur talent, au développement social de la collectivité.

Ce besoin de coopération nationale amènera naturellement l'extension progressive des droits populaires. Mais ces droits ne seront vraiment intangibles que dans la mesure où ils seront acquis à des esprits parfaitement conscients de leurs devoirs.

A la base des réalisations démocratiques, nous mettons donc l'éducation populaire.

Cette éducation est-elle possible ? C'est ce que l'état actuel de la Suisse permet d'espérer pour les autres nations, engagées dans la voie des progrès politiques.

Qu'il nous soit permis de clore ces pages sur cet acte de foi en l'avenir de la Démocratie.

Vu :
JOSEPH DELPECH

Vu : *Le Doyen de la Faculté de droit de l'Université de Dijon*,
E. BAILLY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie,
E. BOIRAC.

TABLE DES MATIÈRES

Bibliographie. VI
Introduction : De la place de la Landsgemeinde parmi les diverses formes du gouvernement direct. 1

Première partie

La Landsgemeinde à travers l'histoire.

Chapitre I. — Les premières formes du droit populaire en Suisse. 11
Chapitre II. — Principales Landsgemeinden de l'Ancienne Suisse. 19
Chapitre III. — Décadence du droit populaire : situation générale ; guerre des paysans suisses. . 28
Chapitre IV. Influence française sur le droit public suisse. 43

Deuxième partie

La Landsgemeinde moderne.

Chapitre I.— Attributions des Landsgemeinden : principes généraux ; attributions diverses. . . 54
Chapitre II. — Organisation et fonctionnement : sessions ; tenue d'une Landsgemeinde 72
Chapitre III. — Résultats et vues d'avenir. . . . 94

ANGOULÊME
IMPRIMERIE L. COQUEMARD ET CIE